Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

94.064 Rechte des Kindes. UNO-Übereinkommen

94.064 - Zusammenfassung

Uebersicht

94.064 **Rechte des Kindes. UNO-Übereinkommen**

Droits de l'enfant. Convention de l'ONU

Botschaft: 29.6.1994 (BBl 1994 V, 1 / FF 1994 V, 1)

Ausgangslage

Das Übereinkommen wurde im Rahmen der UNO ausgearbeitet und konkretisiert die Menschenrechte für die Lebensbereiche des Kindes. Es ergänzt damit die allgemeineren Bestimmungen der beiden Menschenrechtspakte der UNO, denen die Schweiz 1992 beigetreten ist. Als völkerrechtlich verbindliches Vertragswerk, dem bereits 157 Staaten angehören, leistet das Übereinkommen über die Rechte des Kindes einen internationalen Beitrag zu einem besseren rechtlichen und tatsächlichen Schutz der Kinder als schwächste Glieder jeder Gesellschaft.

Obwohl die schweizerische Rechtsordnung den Anforderungen der Übereinkommens in weiten Teilen genügt, identifiziert die Botschaft einzelne Bereiche, in denen eidgenössisches oder kantonales Recht mit den Bestimmungen des Übereinkommens nicht vereinbar ist. Der Bundesrat schlägt deshalb einige Vorbehalte vor. Zahlreiche Bestimmungen des Übereinkommens sind programmatischer Natur. Da wichtige Lebensbereiche des Kindes in die Zuständigkeit der Kantone fallen, wird das Übereinkommen mit dem Beitritt der Schweiz nicht nur für den Bund, sondern auch für Kantone und Gemeinden zu einer Leitlinie ihrer Kinderpolitik.

Verhandlungen

SR	06.06.1996	AB 342
NR	01.10.1996	AB 1679
SR	27.11.1996	AB 900
NR	04.12.1996	AB 2148
SR	09.12.1996	AB 1048
NR	13.12.1996	AB 2369

Im **Ständerat** wandte sich Carlo Schmid (C, AI) gegen eine Genehmigung des Abkommens. Das Abkommen widerspreche der hierzulande vertretenen Grundauffassung der elterlichen Gewalt, diese werde regelrecht ausgehöhlt, sagte Schmid. Das Weisungsrecht der Eltern und die Gehorsamspflicht der Kinder würden eingeschränkt. Verschiedene andere Redner und auch Bundesrat Flavio Cotti hielten dem entgegen, dass die Konvention die Rechte der Eltern ausdrücklich vorbehalte. Kommissionssprecher Hans Danioth (C, UR) wies darauf hin, dass der Vorrang der Familie und deren zentrale Rolle als Grundeinheit der Gesellschaft durch die Konvention sogar noch bestätigt werde. Es sei auch keine Beschwerde- oder Prozessflut zu erwarten, Kinder würden nicht häufiger gegen ihre Eltern klagen, als dies nach dem heute geltenden Recht bereits möglich sei, sagte Danioth. Cotti unterstrich, dass fast alles, was die Konvention postuliere, in der Schweiz bereits geltendes Recht sei. Den wenigen Ausnahmen werde die Schweiz mittels Vorbehalten gerecht. Nachdem Schmid mit seinem Antrag auf Nichteintreten unterlegen war, verlangte er, dass die Schweiz die Konvention nur mit einem generellen Vorbehalt ratifizieren solle, der ausdrücklich deren direkte Anwendbarkeit ausschliesse. Danach hätte niemand direkt aus der Konvention irgendwelche einklagbaren Rechte ableiten können. Mit 30 zu 9 Stimmen wurde aber auch dieser Antrag klar abgelehnt. Die Mehrheit hielt Schmid entgegen, dass ein solcher Vorbehalt der in der Schweiz befolgten Rechtsauffassung zuwiderlaufe. Mit 29 zu 7 Stimmen hielt der Ständerat hingegen fest, dass die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge vorbehalten bleibe. Helen Leumann (R, LU) bekämpfte erfolglos diesen Vorbehalt, der laut ihr einzig zum Trugschluss führe, das schweizerische Recht decke sich nicht mit jenem der Konvention. Die andern vier Vorbehalte waren unbestritten. Der gewichtigste hält fest, dass die Kinder von Saisonniers nicht bei den Eltern leben können. Mit 25 zu 4 Stimmen überwies der Rat ein Postulat, das eine möglichst rasche Beseitigung dieses Unrechts verlangt. Mit 34 zu 7 Stimmen verworfen wurde der Antrag einer Kommissionsminderheit, die Ratifikation der Konvention dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Maximilian Reimann (V, AG) wandte sich vergeblich gegen eine faktische Umgehung des Souveräns, wo es um familiäre und damit höchste Rechte gehe. René Rhinow (R, BL) hielt dem entgegen, dass die Kinderschutzkonvention ein denkbar untaugliches Objekt für die freiwillige Unterstellung unter das fakultative Referendum sei. Mit 37 zu 1 Stimme stimmte der Ständerat dem Beitritt zum Übereinkommen in der Gesamtabstimmung zu.

Im **Nationalrat** beantragte eine rechtsbürgerliche Kommissionsminderheit Nichteintreten. Staatliche Schutzpflichten würden die elterliche Autorität beschneiden und die Familie aushöhlen. Das Übereinkommen sei zu schwammig und in seinen Auswirkungen kaum absehbar. Die Kinderkonvention strebe eine Verstaatlichung der Erziehung an. Die Mehrheit der Fraktionen begrüsste die Konvention durchwegs als sinnvolle Ergänzung der UNO-Menschenrechtspakte. Die schwächsten Glieder der Gesellschaft, hiess es, benötigten einen besonderen Schutz. Die Erziehungsrechte der Eltern blieben ausdrücklich gewahrt und würden nur dort beschnitten, wo es um den Kampf gegen Missbräuche gehe. Der Rat beschloss mit 126 zu 50 Stimmen Eintreten.

Unbestritten blieb, dass sich das schweizerische Recht fast durchwegs mit den - überwiegend programmatischen - Bestimmungen der Konvention deckt. In den vier Punkten, wo dies noch nicht der Fall ist, stimmte der Nationalrat den vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorbehalten zu. Mit 107 zu 58 Stimmen verwarf er den Antrag der Sozialdemokraten, auf jeglichen Vorbehalt zu verzichten und so mehr politischen Druck zur Anpassung des innerstaatlichen Rechts zu erzeugen. Deutlich gutgeheissen wurde namentlich der Vorbehalt betreffend die Ausländergesetzgebung, welche den Saisonniers keinen Familiennachzug gewährt. Nur knapp, mit 84 zu 80 Stimmen, strich man den vom Ständerat aus Akzeptanzgründen nachgeschobenen und von der Christlich-demokratischen Fraktion unterstützten Hinweis, dass auch die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge vorbehalten bleibe. Mit 105 zu 54 Stimmen lehnte es der Nationalrat schliesslich ab, den Beitritt zur Kinderschutzkonvention dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Nach Ansicht einer Kommissionsminderheit hätte die grosse Tragweite des Übereinkommens ein Mitspracherecht des Volkes gerechtfertigt. Die Ratsmehrheit schloss das fakultative Referendum aber mit dem Argument aus, dass die Rechtslandschaft der Schweiz durch die Konvention nicht verändert werde.

Mit 116 zu 46 Stimmen beschloss der Nationalrat in der Gesamtabstimmung der Ratifikation zuzustimmen.

In der Differenzbereinigung wollte der **Ständerat** anders als der Nationalrat, dass die Schweizer Gesetzgebung über die elterliche Vorsorge ausgeklammert wird. In der Bevölkerung bestünden gewisse Ängste, dass das Übereinkommen den Kindern zu viele Rechte zugestehe und die elterliche Gewalt zu sehr beschneide, sagte Kommissionssprecher Hans Danioth (C, UR). Christiane Brunner (S, GE) plädierte für die Version des Nationalrates. Man solle jetzt schnell zur Ratifikation schreiten. Der Vorbehalt sei bloss eine formale Differenz zum Übereinkommen. Bundesrat Flavio Cotti erklärte es gehe hier um einen bescheidenen Konflikt, der kein wesentliches Element der Konvention darstelle. Mit 26 zu 16 Stimmen beschloss der Rat, den Vorbehalt anzubringen. Einer der übrigen Vorbehalte betraf die ausnahmslos gewährte Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug. Der Ständerat überwies eine Motion des Nationalrates, die den Bundesrat auffordert, einen Gesetzesentwurf vorzuschlagen, der die Aufhebung dieses Vorbehaltes ermöglicht, in der unverbindlichen Form des Postulates.

Der **Nationalrat** bleib bei seiner früheren Haltung und lehnte den Vorbehalt mit 98 zu 55 Stimmen ab.

Mit 27 zu 17 Stimmen beschloss der **Ständerat** am Vorbehalt und damit an der Differenz zum Nationalrat festzuhalten.

Widerwillig gab schliesslich der **Nationalrat** nach und räumte die letzte Differenz aus.

94.064 - Note de synthèse

Résumé

94.064 **Droits de l'enfant. Convention de l'ONU**

Rechte des Kindes. UNO-Übereinkommen

Message: 29.06.1994 (FF 1994 V, 1 / BBl 1994 V, 1)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant à l'approbation des Chambres fédérales. La Convention a été élaborée dans le cadre des Nations Unies et concrétise les droits de l'homme dans les domaines de la vie de l'enfant. Elle complète ainsi les dispositions générales des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels la Suisse a adhéré en 1992. En tant que traité international contraignant, qui compte déjà 157 Etats parties, la Convention relative aux droits de l'enfant constitue une contribution internationale en vue d'une meilleure protection en droit et en fait de l'enfant, l'un des membres les plus vulnérables de la société.

Même si le droit suisse satisfait dans son ensemble aux exigences de la Convention, le message identifie certains domaines dans lesquels le droit fédéral ou cantonal n'est pas compatible avec les dispositions de celle-ci. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de formuler quelques réserves. De nombreuses dispositions de la Convention sont de nature programmatoire. Dans la mesure où de nombreux domaines de la vie de l'enfant relèvent de la compétence des cantons, la Convention relative aux droits de l'enfant servira de ligne directrice pour l'élaboration des politiques de la jeunesse, non seulement pour la Confédération mais aussi pour les cantons et les communes.

Délibérations

CE	06.06.1996	BO 342
CN	01.10.1996	BO 1679
CE	27.11.1996	BO 900
CN	04.12.1996	BO 2148
CE	09.12.1996	BO 1048
CN	13.12.1996	BO 2369

Au **Conseil des Etats**, Carlo Schmid (C, AI) s'est prononcé contre une approbation de la Convention. En effet, la Convention va à l'encontre de la notion fondamentale de l'autorité parentale telle qu'elle est comprise en Suisse, qui est littéralement vidée de son contenu. L'autorité des parents et l'obligation des enfants de se soumettre à cette autorité seraient trop restreints. Différents orateurs ainsi que le conseiller fédéral Flavio Cotti, ont opposé à cet argument que la Convention prévoyait expressément que les droits des parents demeuraient réservés. Le rapporteur de la commission, Hans Danioth (C, UR) a souligné que la Convention ne fera que conforter la place de la famille et son rôle central en tant qu'unité fondamentale de la société. Il ne faut pas non plus s'attendre à un nombre plus élevé de plaintes et de procès. En effet, selon Hans Danioth, les enfants ne porteront pas plus souvent plainte contre leurs parents qu'ils ne le font actuellement. Flavio Cotti précise que le droit suisse est dans son ensemble conforme aux exigences de la Convention, à quelques exceptions près pour lesquelles il suffira d'introduire une réserve. Sa proposition de ne pas approuver la Convention s'étant soldée par un échec, Carlo Schmid propose que la Suisse ne ratifie la Convention qu'en formulant une réserve générale, excluant expressément son applicabilité directe, de façon que personne ne puisse ester en justice en se réclamant de la Convention. Cette proposition a été également rejetée, par 30 voix contre 9. La majorité a précisé qu'une telle réserve allait à l'encontre de la culture juridique suisse. En revanche, le Conseil des Etats a maintenu par 29 voix contre 7 que la législation suisse en matière d'autorité parentale demeurait réservée. Helen Leumann (R, LU) a combattu sans succès cette réserve qui à ses yeux donnait faussement l'impression que le droit suisse n'était pas conforme aux dispositions de la Convention. Les quatre autres réserves n'ont pas été contestées. Par 25 voix contre 4, le Conseil a transmis un postulat qui demande que soit supprimée la disposition par laquelle il est prévu que les enfants des travailleurs saisonniers n'ont pas le droit de vivre chez leurs parents. Par 34 voix contre 7, le

Conseil a rejeté une proposition de minorité visant à soumettre à référendum facultatif la ratification de la Convention. Maximilian Reimann (V, AG) s'est battu en vain contre un contournement factuel du souverain là où il s'agit de droits familiaux et donc suprêmes. René Rhinow (R, BL) a rétorqué que la Convention sur les droits de l'enfant ne se prêtait pas au référendum facultatif. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a approuvé par 37 voix contre 1 la ratification de la Convention.

Au **Conseil national**, une minorité de droite a proposé de ne pas entrer en matière, en affirmant que confier la protection de l'enfant à l'Etat plutôt qu'à la famille était faire de celle-ci une coquille vide. Elle a ajouté que la Convention était trop floue et que ses effets étaient difficilement prévisibles, et que la Convention visait à étatiser l'éducation des enfants. Les groupes dans leur majorité, se sont au contraire félicités de la Convention, dans laquelle ils voyaient un complément opportun à la Convention de l'ONU sur les droits de l'homme. Ils ont estimé que les plus faibles devaient être particulièrement protégés et que les droits des parents en matière d'éducation demeuraient préservés et qu'ils n'étaient limités que dans la mesure où l'exigeait la lutte contre les abus. Le National a décidé l'entrée en matière par 126 voix contre 50. Il n'a pas été contesté que le droit suisse est quasiment en harmonie avec les dispositions - essentiellement programmatoires - de la Convention. S'agissant des quatre points où cela n'est pas le cas, le Conseil national a approuvé les réserves proposées par le Conseil fédéral. Il a rejeté par 107 voix contre 58 la proposition du PS de renoncer à toute réserve en vue d'accélérer l'adaptation du droit interne. La réserve concernant les enfants des saisonniers a été adoptée à une majorité particulièrement nette. Il n'a cependant rejeté que de justesse (84 voix contre 80) une proposition soutenue notamment par le groupe démocrate-chrétien selon laquelle la législation suisse en matière d'autorité parentale demeurait réservée. Enfin, la Chambre du peuple a rejeté par 105 voix contre 54 l'idée de soumettre la ratification de la Convention à référendum facultatif, même si une minorité de la commission avait estimé que la portée du texte aurait justifié une consultation du peuple. La majorité du conseil a toutefois considéré que celle-ci n'était pas nécessaire, compte tenu de ce que la ratification de la Convention n'aurait qu'un impact mineur sur l'environnement juridique suisse. A l'issue du vote sur l'ensemble, le Conseil national a décidé par 116 voix contre 46 d'approuver la ratification de la Convention.

Dans l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats**, contrairement au Conseil national, a voulu que la législation suisse en matière d'autorité parentale ne soit pas touchée par le texte. La population nourrirait certaines craintes que la Convention attribue aux enfants trop de droits et que l'autorité parentale soit trop restreinte, devait dire le rapporteur de la Commission Hans Danioth (C, UR). Christiane Brunner (S, GE) a plaidé pour la version du Conseil national et a demandé qu'on procède rapidement à la ratification. La réserve ne serait qu'une différence de forme par rapport à la Convention. Le conseiller fédéral Flavio Cotti a déclaré qu'il s'agit en l'occurrence d'une divergence minime qui ne touche aucune partie essentielle de la Convention. Par 26 voix contre 16, le Conseil a décidé d'introduire la réserve. Une des autres réserve concernant la distinction sans exception à faire entre les jeunes et les adultes quant à la privation de liberté. Le Conseil des Etats a transmis – sous forme moins contraignante d'un postulat – une motion du Conseil national qui demande au Conseil fédéral de proposer un projet de loi permettant l'abrogation de cette réserve.

Le **Conseil national** a maintenu sa position initiale et a rejeté la réserve par 98 voix contre 55. Par 27 voix contre 17, le **Conseil des Etats** a décidé de maintenir la réserve et donc de laisser subsister une divergence par rapport au National.

Le **Conseil national** a finalement cédé et éliminé la dernière divergence.

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes

vom 13. Dezember 1996

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 1994 [1],
beschliesst:

Art. 1

[1] Das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes wird mit den folgenden Vorbehalten genehmigt:

a. Vorbehalt zu Artikel 5:
Die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge bleibt vorbehalten.

b. Vorbehalt zu Artikel 7:
Die schweizerische Bürgerrechtsgesetzgebung, die keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit einräumt, bleibt vorbehalten.

c. Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 1:
Die schweizerische Gesetzgebung, die bestimmten Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern keinen Familiennachzug gewährt, bleibt vorbehalten.

d. Vorbehalt zu Artikel 37 Buchstabe c:
Die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug wird nicht ausnahmslos gewährleistet.

e. Vorbehalt zu Artikel 40:
Das schweizerische Jugendstrafverfahren, das weder einen bedingungslosen Anspruch auf einen Beistand noch die organisatorische und personelle Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden sicherstellt, bleibt vorbehalten. Die Bundesgesetzgebung über die Organisation der Strafrechtspflege, die im Fall der erstinstanzlichen Beurteilung durch das oberste Gericht eine Ausnahme vom Recht vorsieht, einen Schuldspruch oder eine Verurteilung von einer höheren Instanz überprüfen zu lassen, bleibt vorbehalten. Die Garantie der Unentgeltlichkeit des Beistandes eines Dolmetschers befreit die begünstigte Person nicht endgültig von der Zahlung entsprechender Kosten.

[2] Der Bundesrat wird ermächtigt, den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes mit den oben aufgeführten Vorbehalten zu erklären.

[3] Der Bundesrat wird ermächtigt, diese Vorbehalte zurückzuziehen, wenn sie gegenstandslos werden.

[1] BBl **1994** V 1

Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

du 13 décembre 1996

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 29 juin 1994[1)],
arrête:

Article premier

[1] La Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant est approuvée avec les réserves suivantes:

a. Réserve portant sur l'article 5:
La législation suisse concernant l'autorité parentale demeure réservée.

b. Réserve portant sur l'article 7:
Est réservée la législation suisse sur la nationalité, qui n'accorde pas un droit à l'acquisition de la nationalité suisse.

c. Réserve portant sur l'article 10, paragraphe 1:
Est réservée la législation suisse, qui ne garantit pas le regroupement familial à certaines catégories d'étrangers.

d. Réserve portant sur l'article 37, lettre c:
La séparation des jeunes et des adultes privés de liberté n'est pas garantie sans exception.

e. Réserve portant sur l'article 40:
Est réservée la procédure pénale suisse des mineurs qui ne garantit ni le droit inconditionnel à une assistance ni la séparation, au niveau personnel et de l'organisation, entre l'autorité d'instruction et l'autorité de jugement.

Est réservée la législation fédérale en matière d'organisation judiciaire sur le plan pénal, qui prévoit une exception au droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation, lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction.

La garantie de la gratuité de l'assistance d'un interprète ne libère pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais qui en résultent.

[2] Le Conseil fédéral est autorisé à notifier l'adhésion de la Suisse à la Convention sur les droits de l'enfant en formulant les réserves susmentionnées.

[1)] FF **1994** V 1

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

× 167/94.064 *s* Rechte des Kindes. UNO-Uebereinkommen

Botschaft und Beschlussesentwurf vom 29. Juni 1994 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Uebereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes (BBl V, 1)

NR/SR *Kommission für Rechtsfragen*

Siehe Geschäft 96.3370 Mo. RK-NR (94.064)

Siehe Geschäft 96.3371 Po. RK-NR (94.064)

Bundesbeschluss betreffend das Uebereinkommen über die Rechte des Kindes

06.06.1996 Ständerat. Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
01.10.1996 Nationalrat. Abweichend.
27.11.1996 Ständerat. Abweichend.
04.12.1996 Nationalrat. Abweichend.
09.12.1996 Ständerat. Abweichend.
13.12.1996 Nationalrat. Zustimmung.
Wird zusammen mit dem entsprechenden Staatsvertrag in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht, sobald der Vertrag für die Schweiz in Kraft tritt.

× 167/94.064 *é* Droits de l'enfant. Convention de l'ONU

Message et projet d'arrêté du 29 juin 1994 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant (FF V, 1)

CN/CE *Commission des affaires juridiques*

Voir objet 96.3370 Mo. CAJ-CN (94.064)

Voir objet 96.3371 Po. CAJ-CN (94.064)

Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

06.06.1996 Conseil des Etats. Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
01.10.1996 Conseil national. Divergences.
27.11.1996 Conseil des Etats. Divergences.
04.12.1996 Conseil national. Divergences.
09.12.1996 Conseil des Etats. Divergences.
13.12.1996 Conseil national. Adhésion.
Paraîtra dans le Recueil officiel des lois fédérales en même temps que l'accord concerné.

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen
Droits de l'enfant. Convention

Botschaft und Beschlussentwurf vom 29. Juni 1994 (BBl V 1)
Message et projet d'arrêté du 29 juin 1994 (FF V 1)

Antrag der Kommission
Mehrheit
Eintreten
Minderheit
(Schmid Carlo)
Nichteintreten

Proposition de la commission
Majorité
Entrer en matière
Minorité
(Schmid Carlo)
Ne pas entrer en matière

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Das Kinderrechtsübereinkommen nimmt in den zahlreichen Ausgestaltungen der Menschenrechtsakte der Uno, denen die Schweiz bereits beigetreten ist, eine zentrale Position ein. Es konkretisiert in umfassender Weise die allgemein anerkannten Menschenrechte für die Lebensbereiche des Kindes.
Die Ratifizierung hat in unserem Lande einen längeren Meinungsbildungsprozess ausgelöst, der nur auf den ersten Blick aussergewöhnlich erscheint. Der Bundesrat hat zwar,

unter anderem auch in Befolgung von zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, das Übereinkommen am 1. Mai 1991 unterzeichnet. Das Ratifizierungsverfahren hat indessen eine längere Verzögerung erfahren. Während bei der Ausarbeitung der Botschaft dem Übereinkommen noch insgesamt 157 Staaten angehörten, haben es bis heute, laut bundesrätlicher Mitteilung, 187 Staaten unterzeichnet und auch ratifiziert. Die Schweiz gehört somit zur Gruppe der Nachzügler, mit den Vereinigten Arabischen Emiraten, dem Sultanat Oman, Somalia sowie mit den Vereinigten Staaten, auf die ich noch zu sprechen kommen werde.
Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang immerhin der Hinweis, dass die Idee, die Rechte des Kindes auf internationaler Ebene zu verankern, seinerzeit, anno 1924, im Völkerbund mit der Erklärung von Genf ihren Anfang nahm. Fünf knappe Grundsätze machten den Schutz des Kindes und die Befriedigung seiner materiellen Bedürfnisse zu einem internationalen Thema. An dieser Erklärung war der damalige schweizerische Aussenminister, Giuseppe Motta, an führender Stelle beteiligt. Es ist vielleicht etwas symbolisch, dass heute der Ratifizierungsbeschluss des Uno-Kinderrechtsübereinkommens in den Händen seines Tessiner Mitbürgers Flavio Cotti liegt.
Die Zurückhaltung des Parlamentes, beziehungsweise Ihrer Kommission für Rechtsfragen, die sich vor fast zwei Jahren erstmals mit dem Kinderrechtsübereinkommen befasste, ist sicherlich nicht in der grundsätzlichen Ablehnung vom Ziel und von den wesentlichen Grundsätzen dieses Übereinkommens – zum Schutze der Kinder und vor allem zum Schutze vor Ausbeutung jeglicher Art und vor Misshandlungen – zu erblicken. Vielmehr haben, wie Sie wissen, derartige humanitäre und ethische Anliegen in unserem Lande Tradition, und sie werden von niemandem ernsthaft in Frage gestellt. Auch die Tatsache, dass die Schweiz eine weit über ihre Grösse hinausgehende moralische und vor allem finanzielle Unterstützung zahlreicher internationaler Organisationen als ihre traditionelle Verpflichtung betrachtet, ist erwähnenswert. Es sei erinnert an das Uno-Kinderhilfswerk Unicef, an die Unesco, die sich mit Erziehungs- und Bildungsfragen befasst, an das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) sowie an die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die alle in ihrer Tätigkeit den besonderen Bedürfnissen des Kindes Rechnung tragen. Dieses grosse Engagement stellt, Sie sind sicher mit mir einverstanden, die Sensibilisierung und die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung und der Behörden der Schweiz, vor allem den Entwicklungsländern gegenüber, unter Beweis.
Wenn man bei dieser Ratifizierung eine Zurückhaltung beobachtet hat, hat das seine triftigen Gründe. Einmal sind da die unterschiedlichen Meinungen über die Fragen der direkten Anwendung der Übereinkommensbestimmungen im schweizerischen Recht, über das sogenannte «self-executing»: Die Übereinkommensbestimmungen müssen direkt auf Verfassungsebene übernommen werden. Dass man solche Bestimmungen besonders sorgfältig und auch kritisch prüft und hinterfragt, ist verständlich, ja, ich meine, geradezu Pflicht des Parlamentes. Auch der Umstand, dass die Schweiz derartige internationale Abkommen und Verpflichtungen peinlich genau einzuhalten pflegt, ist Grund für eine doppelt sorgfältige Prüfung vor der Übernahme in unser Rechtssystem.
Im vorliegenden Fall des Übereinkommens über die Rechte des Kindes kommt ausserdem die Tatsache hinzu, dass diese Rechtsumsetzung in einem äusserst sensiblen Bereich unserer Gesellschaft stattfinden soll. Grundrechte der Kinder stehen oft in einem echten Spannungsverhältnis zu den Rechten und nota bene Pflichten derjenigen, die sie schützen müssen, nämlich der Eltern. Dass dabei die unterschiedlichsten Auffassungen über Erziehung und Förderung unserer Jugend aufeinanderprallen, ist verständlich, ja unvermeidlich.
Selber einem Weltbild mit eher wertkonservativen Auffassungen verhaftet, möchte ich den Versuch unternehmen, das Übereinkommen und seine Auswirkungen auf unsere schweizerische Gesellschaft und Rechtswirklichkeit auszuleuchten, um so den Kommissionsauftrag nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen. Ich bitte Sie um Verständnis, wenn ich etwas mehr Zeit beanspruche, vor allem auch, um die zahlreichen Tretminen auszuräumen, die sich dem Abkommen in den Weg stellen.
Was bezweckt nun eigentlich das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes? Zum 10. Jahrestag des Uno-Jahres des Kindes verabschiedete die Uno 1989 ein Übereinkommen, das auf universeller Ebene einen verbindlichen und umfassenden Katalog von Rechten und Verpflichtungen der Staaten enthält, die alle Lebensbereiche des Kindes umfassend und bedürfnisgerecht regeln sollen. Das Ziel war, über alle Kulturen, Religionen und Gesellschaftsformen hinweg jene allgemein anerkannten und gültigen Regeln verankert zu sehen, die den Schutz und die Förderung der Kinder als schwächste Glieder der menschlichen Gemeinschaft enthalten. Dass es dabei kein leichtes war, Wesentliches für alle Weltanschauungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, dürfte unbestritten sein. Hierin mag einer der Gründe für die da und dort etwas eigenartigen Formulierungen und für eine etwas gestelzte Sprache zu finden sein. Wesentlich ist aber die inhaltliche Aussage. Diese lässt sich durchaus – meine erste Feststellung – mit dem schweizerischen Gesellschafts- und Rechtssystem in Einklang bringen.
Das Übereinkommen bekräftigt und konkretisiert die Menschenrechte für die Kinder, also die Personen unter 18 Jahren, und betont ihre besondere Schutzbedürftigkeit. Zentrales Anliegen, das wie ein roter Faden durch das ganze Werk hindurchgeht, ist die Achtung des Kindes als eigenständige Persönlichkeit.
Nun wird etwa eingewendet, der Rechtsschutz für unsere Kinder in der Schweiz sei im Kindesrecht des Zivilgesetzbuches, im Strafgesetzbuch und in zahlreichen Spezialgesetzen hinreichend ausgebaut. In der Tat steht die Schweiz auf einem hohen normativen Niveau. Die schweizerische Rechtsordnung entspricht denn auch weitgehend den Anforderungen des Übereinkommens, wie dies u. a. von Professor Walter Kälin von der Universität Bern ausdrücklich bestätigt wird. Wenige Ausnahmen sind zu verzeichnen, etwa beim Erwerb der Staatsbürgerschaft durch ausländische Kinder, bei Garantien im Freiheitsentzug und in der Rechtsstellung von Jugendlichen im Strafverfahren sowie vor allem beim Familiennachzug von in der Schweiz lebenden Ausländern. Diese Abweichungen sind weniger auf ein eigentliches Manko im Rechtsschutz als vielmehr in einer unterschiedlichen Gewichtung in der Normierungsbedürftigkeit zu erblikken. Sie lassen sich durchaus mit einem entsprechenden Vorbehalt abdecken.
Mit der Ratifizierung geht es darum, ein Zeichen zu setzen. Die Schweiz bliebe mit ihrer Kritik an Kinderarbeit und Kinderprostitution in anderen Ländern wenig glaubwürdig, wenn sie selber der Konvention nicht beitreten würde. Sicherlich haben wir in unserem Land selber nicht derart gravierende Verhältnisse wie leider in vielen Gegenden der Welt, worüber die Massenmedien täglich berichten müssen. Aber auch bei uns ist nicht durchwegs eine heile Welt anzutreffen. Ich erwähne als gravierendsten Fall der letzten Zeit das Drama um die Sonnentemplersekte, wo Kinder von Fanatikern missbraucht und in den Tod mitgerissen wurden.
Bereits ein kurzer Blick in den Bericht der Arbeitsgruppe Kindesmisshandlungen in der Schweiz vom Juni 1992 zeigt uns, dass es Eltern, aber auch verantwortliche Behörden sehr oft an der Pflichterfüllung den anvertrauten Kindern gegenüber fehlen lassen. Über das Ausmass der Kindesmisshandlungen in der Schweiz konnte die Arbeitsgruppe keine sicheren Aussagen machen. Die verfügbaren Daten deuten allerdings darauf hin, dass auch hierzulande eine sehr grosse Zahl der Minderjährigen unter Bedingungen aufwachsen, die für ihre Entwicklung ungünstig sind.
Für die seelische Misshandlung und die Vernachlässigung, zwei weitverbreitete und stark krank machende Misshandlungsformen, fehlen zuverlässige Schätzwerte. Dagegen gibt es Zahlen zu den physischen und sexuellen Misshandlungen. Die Urheber der Studie nehmen an, dass bei der Erziehung von Kindern zwischen null und zweieinhalb Jahren in der Schweiz Schläge bei rund 21 000 Kleinkindern Begleiter

sind und Schläge mit Gegenständen bei 4800 Kleinkindern. Ich möchte auf die Problematik der Ohrfeige bewusst nicht eingehen.
Ausserdem schätzt man, dass in der Schweiz jährlich rund 40 000 Fälle von sexueller Ausbeutung bei Minderjährigen vorkommen. Man geht von besonders hohen Dunkelziffern aus. Wenn in den letzten Jahren eine häufigere Aufdeckung solcher Fälle verzeichnet worden ist, dann geht dies unter anderem auf die telefonischen Beratungsdienste zurück. Verspätete Aufdeckung sowie unangemessene Interventionen sind in vielen Fällen mitverantwortlich für schulisches und berufliches Versagen, für Drogenabhängigkeit, Delinquenz und Selbstmordgefahr bei Jugendlichen.
Eine amerikanische Studie von 1985 zeigt, dass das Risiko, gewalttätig zu werden, für einen als Kind misshandelten Erwachsenen tausendmal höher ist als für einen Erwachsenen, der als Kind nicht misshandelt wurde. Wenn man die zahlreichen Kriminalfälle der heutigen Zeit überblickt, muss man ein erschreckendes Gewaltpotential feststellen. Solche Menschen haben in der Jugend sehr oft Betreuung, Geborgenheit und Liebe vermisst. Die gesetzlichen Grundlagen zur Verbesserung der Rechte und des Schutzes der Kinder reichen auch für präventive und andere Massnahmen aus. Das Problem ist die mangelnde Kenntnis und Sensibilisierung weiter Bevölkerungskreise.
Dass sich das Übereinkommen zentral und integral mit den Rechten der Kinder und ihrer besonderer Schutzbedürftigkeit auseinandersetzt, gibt dem Regelwerk unbestreitbar einen etwas einseitigen, absolutistischen Anstrich. Vorab wird von gewissen Kreisen – durchaus nicht nur solchen mit extremem Standort – der Vorwurf der Familienfeindlichkeit erhoben. Diverse Gruppierungen haben sich bereits vor einiger Zeit sehr ablehnend geäussert. So ist unter anderem die Katholische Volkspartei der Schweiz (KVP) mit schwerem Geschütz aufgefahren. Die Kinderrechtskonvention stehe – sagt sie – in Widerspruch zum schweizerischen Verständnis von Familie und dem Verhältnis von Eltern, Kind und Staat. Die Konvention vernachlässige die Notwendigkeit von Erziehung. Die Eltern würden gar ihres Erziehungsrechtes beraubt und auch der Befugnis zur Vermittlung ethischer Werte. Die von den Eltern abgekoppelte Ausübung der Grundrechte durch das Kind stehe in Widerspruch zu dessen Erziehungsbedürftigkeit.
Ich kann Ihnen zusichern, dass diese Ratifizierungsvorlage ohne die geringste Chance – namentlich im Ständerat – bliebe, wenn diese Vorbehalte den Tatsachen entsprächen. Auf jeden Fall würde der Sprechende, der durchaus mit einem gesunden Mass an Skepsis an diese Vorlage herangetreten ist, dem Abkommen nie und nimmer zustimmen können. Die Fundamentalkritik lässt sich indessen bei genauer und vorurteilsloser Lektüre des Übereinkommens vollumfänglich entkräften.
Weit mehr beschäftigt mich die Tatsache, dass offenbar in weiten Kreisen Verunsicherung über Inhalt und Tragweite des Übereinkommens um sich gegriffen hat. Besorgte Eltern haben mir geschrieben, sie befürchteten, dass den Eltern ihre Verantwortung und ihre unveräusserlichen Elternrechte entzogen und auf den Staat übertragen werden könnten.
Die Kommission für Rechtsfragen hat nach sorgfältiger Prüfung und kritischer Auseinandersetzung mit der Materie keine Bestimmung gefunden, welche diese vom Naturrecht vorgegebenen Rechte und Prärogativen der Eltern in Frage stellt. Im Gegenteil: Man ist angenehm überrascht von der wiederholten Bekräftigung der bereits in der Präambel als Leitmotiv jeder Grundrechtsnorm enthaltenen Grundsätze. Hier steht schwarz auf weiss, «dass der Familie als Grundeinheit der Gesellschaft und natürlicher Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller ihrer Mitglieder, insbesondere der Kinder, der erforderliche Schutz und Beistand gewährt werden sollte, damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gemeinschaft voll erfüllen kann». Als weiterer Pfeiler für die Respektierung der Familie steht «die Erkenntnis, dass das Kind zur vollen und harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit in einer Familie und umgeben von Glück, Liebe und Verständnis aufwachsen sollte».
Was wollen Sie noch mehr? Nennen Sie mir einen schweizerischen Erlass mit einem derart ethisch hohen Anspruch! Der als Schlüsselbestimmung bezeichnete Artikel 5 setzt diese Ziele klar und verbindlich in Rechtsnormen um. Er lautet: «Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern oder gegebenenfalls .... anderer .... verantwortlicher Personen, das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.»
Dem Umstand, dass die Formulierung «angemessen zu leiten und zu führen» als zu wenig griffig empfunden werden könnte, hat die Kommission für Rechtsfragen den verdeutlichenden Vorbehalt beigefügt, dass die elterliche Gewalt – ein international offenbar wenig bekannter Begriff – auch in der Gesetzgebung weiterhin Gültigkeit haben soll.
Nachdem Artikel 5 als Massstab und Rahmen für die Interpretation der später folgenden Einzelbestimmungen angesehen wird, deckt dieser Vorbehalt auch deren Anwendung ab. Die Erhaltung und die Stärkung der Familie wird in zahlreichen Bestimmungen ausdrücklich wiederholt und bekräftigt. So in Artikel 9, wonach das Kind nicht gegen den Willen der Eltern von diesen getrennt werden darf; in Artikel 16 über die Abwehr von rechtswidrigen Eingriffen in die Familie; in Artikel 18 über die gemeinsame Verantwortung der Eltern für die Erziehung und Entwicklung des Kindes; in Artikel 20 über die besondere Schutzwürdigkeit des Kindes, das aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist; in Artikel 27 über die primäre Aufgabe der Eltern, im Rahmen ihrer Fähigkeiten und finanziellen Möglichkeiten die für die Entwicklung des Kindes notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen; oder in Artikel 29 über die Bildung, wonach dem Kind unter anderem Achtung vor seinen Eltern vermittelt werden soll. Ja, sogar in Artikel 14, wonach die Vertragsstaaten die Rechte und Pflichten der Eltern achten müssen, das Kind bei der Ausübung seiner Rechte im Rahmen der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise zu leiten – das ist also ein Schutz der Familie vor unberechtigten Eingriffen des Staates, aber auch von Gruppierungen, ich nenne hier vor allem Sekten.
Schliesslich ist auch jene Bestimmung in Artikel 10, die uns im aussenpolitischen Bereich am meisten Probleme bereitet, nämlich die Familienzusammenführung, letztlich ein eminent familienpolitisches Anliegen, wie immer man dasselbe auch lösen mag.
Dieser Befund der Kommission hinsichtlich der Unbedenklichkeit des Übereinkommens gegenüber der Familie als Urzelle wird durch kompetente Fachleute bekräftigt, wovon ich hier nur ein Urteil herausgreife: Frau Marie-Françoise Babel, Genfer Juristin bei der Organisation «Défense des Enfants-International» erklärt, dass von Familienfeindlichkeit keine Rede sein könne, im Gegenteil: «Insgesamt wird der Vorrang der Familie durch die Konvention bestätigt. Die Erziehung der Kinder ist zugleich eine Aufgabe, ein Recht und eine Pflicht der Eltern. Der Staat muss die familiären Bande des Kindes beachten, fördern und mit geeigneten Mitteln unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist die Kritik kaum verständlich.»
Schliesslich kann entgegen anderslautenden Behauptungen im Übereinkommen auch kein Angriff auf andere ethische und moralische Werte erblickt werden. Insbesondere kann dem Übereinkommen nichts zur Legalisierung der Abtreibung entnommen werden. Wenn in Artikel 6 festgehalten ist, dass die Vertragsstaaten anerkennen, dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat, darf hinzugefügt werden, dass in der Präambel sogar festgehalten ist, dass das Kind eines Schutzes vor und nach der Geburt bedarf. Wenn zwei Staaten mit derart unterschiedlicher Einstellung zu dieser Moralfrage wie Schweden und der Heilige Stuhl – auch der Heilige Stuhl, der Vatikan, hat ratifiziert – keinen Anstoss nehmen, dürfte diese Tatsache als Unbedenklichkeitsbestätigung sicher hingenommen werden.
Aber auch die Gefahr einer Beeinflussung der Jugend durch schlechte Lektüre und noch mehr durch schädlichen Medien- und insbesondere Film- und Fernsehkonsum wird durch das

Kinderrechtsübereinkommen nicht heraufbeschworen. Artikel 17 bietet eine klare Grundlage und Einschränkung für solche Medienerzeugnisse, sollen sie doch der Förderung des sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie der körperlichen und geistigen Gesundheit des Kindes entsprechen.
In diesem Zusammenhang ist immerhin zu erwähnen, dass das europäische Übereinkommen von 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen ausdrücklich normiert, dass Sendungen, die geeignet erscheinen, die körperliche, geistige, seelische und sittliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, verboten sind. Es kann also, wenn hier etwas schiefläuft in unseren Stuben, nicht dem Kinderrechtsübereinkommen angelastet werden. Schliesslich darf auch erwähnt werden, dass das Wohl des Kindes einen zentralen Gesichtspunkt des Übereinkommens darstellt.
Ein weiterer Kritikpunkt ist jener, dass das Kinderrechtsübereinkommen zufolge seiner zugegeben absoluten Ausgestaltung einzelner Bestimmungen und klar umschriebenen Rechte zu einer Beschwerde- oder gar Prozessflut führen könnte. Das Kind, das die Eltern oder andere Verantwortliche vor den Richter zitiert, wird als Szenario heraufbeschworen. Vorerst ist dem entgegenzuhalten, dass schon nach geltendem Zivilrecht dem Kind unter bestimmten Voraussetzungen ein klagbarer Anspruch zusteht, so vor allem im Bereich der Unterhaltsansprüche, insbesondere wenn es gilt, Dauer und Art der Ausbildung und der finanziellen Leistungen der Eltern festzulegen; dies gilt übrigens auch gegenüber dem Staat, der mit Stipendien und anderen Leistungen subsidiär in die Pflicht genommen ist. Diese eher seltenen Fälle zeigen aber auf, dass schon nach geltendem nationalen Recht ein Interessenkonflikt zwischen der Rechtsstellung der Unterhalts- und Erziehungsverantwortlichen und den Ansprüchen des Kindes besteht. Die Schutzansprüche des heranwachsenden Menschen sind je nach sozialer Stellung, aber auch nach Alter und Ortsgebrauch sehr unterschiedlich und bedürfen übrigens auch im Alltag der ständigen Abschätzung, Auseinandersetzung und Ausgestaltung.
Nicht anders verhält es sich mit den übrigen Bestimmungen unter dem Titel «Kinderschutz». Eher neuartig muten hier allerdings Ansprüche wie Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit, Gedanken- und Gewissensfreiheit, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit an. Alle diese Rechte sind nicht statische, feste Grössen und gelten nicht absolut. Sie stehen grundsätzlich dem Kind als eigentlicher Persönlichkeit kraft seiner Würde und Eigenständigkeit zu. Im Rahmen der elterlichen Gewalt und des Erziehungsrechtes haben die Eltern nach Massgabe von Alter und Reife die Möglichkeit, ihr Kind in der Ausübung dieses Rechtes einzuschränken. Es ist allgemeine Rechtsauffassung, dass das Übereinkommen den Vertragsstaaten bei der Lösung des Interessenkonfliktes zwischen Kind und Eltern allgemeine Hinweise gibt. Es statuiert insbesondere kein Recht des Kindes, sich der elterlichen Gewalt zu entziehen. Ich betone diese Feststellung ganz ausdrücklich: Erst und nur wenn die Eltern in grober Weise ihre Erziehungs- und Schutzpflichten vernachlässigen, was leider häufig vorkommt, kann die Behörde einschreiten.
Einen besonderen Stellenwert nimmt in diesem Zusammenhang die Bestimmung ein, dass sich das Kind in allen es berührenden Angelegenheiten frei äussern kann und die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen ist. Doch Artikel 301 Absatz 2 ZGB entspricht diesem Grundsatz bereits, und die Revisionsvorlage zum neuen Scheidungsrecht soll dem Kind – Ausnahmefälle vorbehalten – ebenfalls ein Anhörungsrecht in diesen wichtigen und heiklen Fragen zubilligen.
Damit komme ich zur Frage, welche Bestimmungen des Übereinkommens als direkt anwendbare Individualrechte gelten müssen. Das Übereinkommen wird wie alle internationalen Abkommen Bestandteil unserer Rechtsordnung, sobald es für unser Land in Kraft getreten ist. Insoweit Bestimmungen direkt anwendbar sind, können die daraus fliessenden Rechte von diesem Zeitpunkt an vor schweizerischen Behörden geltend gemacht werden. Als direkt anwendbar gelten jene Bestimmungen, die im Gesamtzusammenhang, im Lichte von Gegenstand und Zweck des Übereinkommens betrachtet, voraussetzungslos und genügend bestimmt sind, um auf einen konkreten Sachverhalt angewendet werden zu können. Die Kommission für Rechtsfragen hat über diese Frage der direkten Anwendbarkeit zusätzliche Auskünfte eingefordert. Doch letztlich werden, das sei hier eingeräumt, nicht Bundesrat und Parlament, sondern die Gerichte entscheiden, welche Bestimmungen nötigenfalls direkt eingeklagt werden können. Die Direktion für Völkerrecht im EDA ist der Auffassung, dass nur eine Minderheit von Vorschriften als direkt anwendbar zu betrachten ist. Diese Bestimmungen sind indessen grundsätzlich schon heute im schweizerischen Recht anerkannt oder aber werden von den vorgeschlagenen Vorbehalten abgedeckt. Zu diesem Fragenkomplex werden wir uns bei der Detailberatung noch aussprechen und ihn aufgrund eines Minderheitsantrages auch entscheiden müssen.
Da anzunehmen ist, dass dieser zwar wichtige, aber nicht ausschlaggebende Entscheid für das Eintreten nicht kausal ist, kann ich mich mit diesem allgemeinen Hinweis begnügen. Einleitend noch ein Wort zur Frage von Vorbehalten, gleichsam als Generalnenner für alle vier oder fünf Anträge bezüglich Vorbehalten. Vorbehalte sind auch beim vorliegenden Übereinkommen ausdrücklich zulässig. Nicht zulässig sind einzig solche Vorbehalte, die mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind (Art. 51 Abs. 2). Dies ist hier unbestrittenermassen nicht der Fall. Die Kommission für Rechtsfragen hat sich eine Liste geben lassen, die eindeutig belegt, dass zahlreiche andere Länder vom Recht des Vorbehaltes oder der auslegenden Erklärung in vergleichbarer Weise wie die Schweiz Gebrauch gemacht haben. Dies gilt auch für die Artikel 7, 10, 37 und 40. Wie bereits zu Beginn erwähnt, bestehen hier Differenzen zum nationalen Recht, sei es aufgrund der Formulierung, sei es im Inhalt des Übereinkommens aufgrund der möglichen Interpretationen.
In den Zuschriften sind gegensätzliche Auffassungen vertreten worden. Während die Jugendorganisationen wie die Schweizerische Stiftung Pro Juventute und der Schweizerische Kinderschutzbund eine vorbehaltlose Ratifizierung verlangen – was nicht ohne vorgängige Ausräumung der formellen Differenzen geschehen könnte –, hat beispielsweise unsere ehemalige Kollegin Josi Meier mit Vehemenz verlangt, wir sollten zuerst unser Haus in Ordnung bringen, bevor wir gegenüber anderen Ländern als Lehrmeister auftreten.
Im einzelnen möchte ich bei der Detailberatung zu den beantragten Vorbehalten Stellung nehmen. Es wäre nach Auffassung der Kommission für Rechtsfragen indessen völlig unangemessen, wenn die Schweiz sich bei derartigen, durchaus vertretbaren Vorbehalten die Latte massiv höher legen würde. Wir brauchen uns nicht zu Oberlehrern der übrigen Nationen berufen zu fühlen. Wir können überzeugend wirken, wenn wir nach innen das halten, was wir nach aussen von anderen einfordern.
Gerade zu Artikel 10 Absatz 1 betreffend Familiennachzug, der nach dem Abkommen «wohlwollend, human und beschleunigt» zu bearbeiten ist, haben zur Vermeidung von Anwendungsschwierigkeiten zahlreiche Länder Vorbehalte angebracht, so unter anderem Deutschland, Grossbritannien und nun auch Liechtenstein. Diese und andere Länder haben die Prärogative für sich in Anspruch genommen, die Einwanderungspolitik zwar in Übereinstimmung mit der Menschenrechtskonvention, aber eigenständig zu definieren.
Nun zum Schluss noch ein Wort zum bisherigen Abseitsstehen der Vereinigten Staaten von Amerika: Die US-Regierung hat das Übereinkommen zwar am 16. Februar 1995 unterzeichnet, es aber bisher dem Senat nicht zur Ratifizierung unterbreitet. Hierfür sind verschiedene Gründe namhaft gemacht worden, die nicht so sehr in einer Kritik gegenüber dem Kinderrechtsübereinkommen liegen, als vielmehr in gewissen Defiziten des amerikanischen Rechtes. Einige Bestimmungen des Übereinkommens, insbesondere diejenigen betreffend Sorgerecht, Adoption und Erziehung, fallen in die Kompetenz der Gliedstaaten. Im Gegensatz zur Schweiz

sind die Vereinigten Staaten auch nicht Mitglied des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.
Schliesslich besteht ein Problem darin, dass die Gesetzgebung einzelner amerikanischer Gliedstaaten die Verhängung der Todesstrafe bei gewissen schweren Verbrechen auch für Minderjährige vorsieht, was ein unvereinbarer Widerspruch zum Übereinkommen ist. Obwohl diese Frage in den USA sehr umstritten ist, verfügen die Bundesbehörden nicht über die nötigen verfassungsmässigen Kompetenzen, um eine derartige Gesetzgebung untersagen zu können. Mit anderen Worten: Die besondere Lage der Vereinigten Staaten kann nicht, wie das oft versucht wird, gegen eine Ratifizierung des Kinderrechtsübereinkommens ins Feld geführt werden.
Wir stellen somit abschliessend und zusammenfassend fest, dass das Kinderrechtsübereinkommen, nebst dem unbestreitbar direkt anwendbaren Teil, der aber weitgehend mit dem schweizerischen Recht übereinstimmt, vorwiegend programmatische Postulate enthält, die sich an die Unterzeichnerstaaten richten. Nach sehr sorgfältiger Prüfung ist Ihre Kommission für Rechtsfragen mit erdrückender Mehrheit zum Ergebnis gelangt, dass es nun an der Zeit ist, dass auch die Schweiz in die Gemeinschaft fast aller übrigen Länder eintritt, welche sich auf die Einhaltung allgemein anerkannter Menschenrechte für die Kinder behaften lassen. Damit verschafft sie sich auch die Legitimation, mit noch stärkerem Nachdruck für die Anliegen bedrängter, bedrohter und misshandelter Kinder in aller Welt einzustehen. Die Gründlichkeit der Prüfung hätte dann die lange Dauer des Verfahrens gerechtfertigt.
Ich schliesse mit einem Wort des Dankes an den Departementsvorsteher und an die Vertreter der Verwaltung, namentlich an Herrn Botschafter Krafft und Frau Vizedirektorin Reusser vom EJPD, welche uns die Arbeit in wertvoller Weise erleichtert haben.
Namens der Kommissionsmehrheit (10 zu 1 Stimmen) beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage sowie in der Folge Zustimmung zu den Mehrheitsanträgen. Es ist nun wirklich Zeit, dass auch wir bedächtigen Schweizer diesen Schritt tun.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Ich freue mich sehr, auf der Tribüne eine Delegation der Kommission für europäische Angelegenheiten des irischen Parlamentes begrüssen zu dürfen.
The leader of the delegation is deputy Michael Ferris, President of the European Affairs Committee. This visit takes place in connection with the forthcoming Irish Presidency of the European Union (which begins on the 1st of July of 1996) and the – as we hope – positive conclusion of our bilateral negotiations with the European Union. It gives us the opportunity to intensify our already excellent and friendly relations with the Irish Republic. We extend a cordial welcome to our Irish colleagues and hope that they have an interesting and enjoyable visit to our country. *(Applause)*

Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit: Ich wäre fast versucht gewesen, mit «Dear Mister Speaker» zu beginnen. *(Heiterkeit)*
Ich beantrage Ihnen, auf diese Vorlage nicht einzutreten und führe hierfür insbesondere vier Gründe an:
1. Zunächst kennen Sie meine grundsätzlichen Bedenken gegenüber rechtsetzenden internationalen Verträgen, die direkt anwendbare Normen enthalten. Soweit nämlich in einem Vertrag direkt anwendbare Normen enthalten sind, die in der schweizerischen Rechtsordnung ohnehin schon gelten, ist aus meiner Sicht der Abschluss eines solchen Vertrages überhaupt nicht notwendig. Soweit ein solches Abkommen aber direkt anwendbare Normen enthält, die in der schweizerischen Rechtsordnung nicht gelten – da halte ich es mit unserer ehemaligen Kollegin Frau Josi Meier –, sollte das Abkommen nicht genehmigt werden. Zunächst sollte versucht werden, intern das Recht zu schaffen, das uns dann gestattet, extern den Vertrag abzuschliessen. Es war früher immer die Politik von Bundesrat und Parlament, keine internationalen Verträge abzuschliessen, deren Inhalt nicht bereits innerstaatlichem Recht entsprochen hatte.
Ausserdem ist der Erlass von Recht in der Schweiz entweder Volk und Ständen als Verfassungsgeber oder dem Volk als Gesetzgeber vorbehalten. Dieses Übereinkommen aber untersteht nach dem Willen des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission nicht einmal dem fakultativen Referendum. Damit werden die Volksrechte nicht beachtet.
Man hält mir formal zu Recht entgegen, die Verfassung selbst sehe vor, dass solche Verträge vom Parlament genehmigt werden dürften. Man darf aber auch darauf hinweisen, dass damit eine Regel geschaffen worden ist, mit der die gesamte innerstaatliche Zuständigkeitsordnung zur Rechtsetzung unterlaufen werden könnte, wenn man das wollte.
Der Geist der Verfassung geböte eine Unterstellung dieses Übereinkommens unter das einfache Referendum. Die Mehrheit der Kommission wollte eine solche Unterstellung nicht. Die logische Konsequenz ist für mich der Antrag auf Nichteintreten.
2. Ein zweiter Grund, der mich dazu führt, Ihnen Nichteintreten zu beantragen, liegt in der Genese dieses Geschäftes. Im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik in den neunziger Jahren ist eine Pendenzenliste all jener internationalen Abkommen erstellt worden, welche die Schweiz noch nicht unterzeichnet bzw. noch nicht genehmigt hat.
Der Bundesrat vermerkt in jener Pendenzenliste, dass es seine Absicht sei, alle diese Abkommen schrittweise zu unterzeichnen und genehmigen zu lassen. Wir sind nun daran, die Pendenzenliste mit grossem Fleiss und Hartnäckigkeit abzutragen. Ich halte dieses Verfahren für nicht unbedenklich. Man begründet es damit, dass wir solche Übereinkommen zum Zeichen unserer internationalen Solidarität abschliessen müssen. Der Begriff der internationalen Solidarität baut Hemmungen auf, Hemmungen, sich gegen den Abschluss von solchen Abkommen überhaupt zu wenden. Der Begriff der internationalen Solidarität gehört in das Arsenal jener unter dem Oberbegriff der Political correctness zusammengefassten geistigen Waffen, mit denen politisch Andersdenkende in die ethisch minderwertige Position gedrängt, moralisch abqualifiziert und damit politisch erledigt werden können. Ich mache niemandem einen Vorwurf, aber die ganze Geschichte liegt schon hie und da auf dieser Ebene. Der politische Diskurs wird unter dem Titel der Political correctness abgewürgt.
3. Ich halte jede völkervertragliche Selbstbindung vor dem Hintergrund der schweizerischen Mentalität der hundertprozentigen Vertragstreue für staatspolitisch fatal. Ein Teil des Malaises, das wir in dieser Schweiz heute namentlich in aussenpolitischen Dingen haben, kommt davon, dass wir uns völkervertragsrechtlich über alle Massen gebunden haben. Ich erinnere an die Diskussion um die Flüchtlings- und Asylpolitik. Die Genfer Flüchtlingskonvention hat die Bewältigung der Asylmissbrauchsproblematik erheblich erschwert. Die Europäische Menschenrechtskonvention hat den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht überaus enge Grenzen gezogen. Vorschläge, die sachlich durchaus haltbar waren, mussten unter Verweis auf internationales Recht ausser Betracht gelassen werden. Dass das Volk oder mindestens ein Teil des Volkes unter solchen Umständen das Gefühl hat, nicht mehr Herr im eigenen Haus zu sein, ist mehr als verständlich.
Die Unterzeichnung der Rassismuskonvention wird noch ihre Folgen haben. Wir sind in eine Situation geraten, in der mit dem Strafgesetzbuch in der Hand politisiert wird. Dass dies dem politischen Diskurs nicht förderlich ist, brauche ich nicht zu betonen. Dass es auch in diesem Rate Mitglieder gibt, die sich angesichts der Urteile einiger Gerichte und der schlicht inakzeptablen Äusserungen der eidgenössischen Rassismuskommission langsam fragen, ob wir hier nicht vor lauter

gutem Willen zuviel des Guten getan haben, kann nicht erstaunen. Nur können wir – und damit schaffe ich den Bezug zu diesem Abkommen – nicht mehr zurück. Wenn wir einmal den Schritt in ein internationales rechtsetzendes Abkommen gemacht haben, gibt es kein Zurück mehr.
Sie werden mir entgegenhalten, dass dieses Übereinkommen jederzeit kündbar sei. Sicher! Aber nur solange, als es darum geht, mit diesem Argument die Unterstellung unter das Referendum zu torpedieren.
Sobald das Übereinkommen aber genehmigt ist, ist es – das wissen Sie so gut wie ich – faktisch unkündbar. Wir haben das Volk einmal mehr in eine nicht mehr abzustreifende Fessel gelegt.
Internes Recht können wir jederzeit den sich ändernden Verhältnissen anpassen, ohne dass wir dadurch international an Ansehen einbüssen. Internationales Vertragsrecht können Sie nicht ändern, ohne international zumindest Aufsehen zu erregen.
Wir sind mit unserer Rechtsmentalität für die Institutionen der internationalen rechtsetzenden Verträge denkbar ungeeignet. Es ermangelt uns an der im Umgang mit solchen Instrumenten unbedingt erforderlichen Unbekümmertheit, wie das in anderen Staaten gang und gäbe ist. Wir sollten die Hände davon lassen.
Viertens: Ich bitte Sie letzten Endes – ohne sich zu freuen, ich sei schon am Ende! – auch um der Sache willen, auf dieses Geschäft nicht einzutreten. Es widerspricht unserer Grundauffassung der elterlichen Gewalt. Diese begründet, wenn man im alten Sprachgebrauch bleibt, ein besonderes Rechtsverhältnis zwischen den Eltern und den Kindern, dadurch ausgezeichnet, dass der Sorge- und Erziehungspflicht der Eltern als Korrelativ ein Weisungsrecht gegenübersteht, dem auf der anderen Seite eine Gehorsamspflicht der Kinder entspricht.
Wohl anerkennt der Kommissionssprecher, dass Artikel 5 des Übereinkommens die Aufgabe der Vertragsstaaten enthält, Rechte und Pflichten der Eltern zu achten. Daraus wird geschlossen, das Übereinkommen anerkenne die elterliche Gewalt. Indem es aber den Kindern verbriefte und einklagbare Rechte zuerkennt, setzt es diese Rechte in ein Spannungsverhältnis zur elterlichen Gewalt, ohne dieses Spannungsverhältnis explizit zu lösen.
In der geltenden schweizerischen Rechtsordnung ist diese Frage mindestens grundsätzlich gelöst. Auch nach unserem Verfassungsrecht haben Kinder Individualrechte und Grundrechte. Wir gehen aber im schweizerischen Recht davon aus, dass die Grundrechtsposition der Kinder im Rahmen der elterlichen Gewalt insoweit eingeschränkt werden darf, als dies zur Erziehung der Kinder dient, für die Aufrechterhaltung einer geordneten Haushaltung unumgänglich ist und die persönliche Integrität der Kinder nicht beeinträchtigt. Innerhalb dieses Rahmens ist die Ausübung der elterlichen Gewalt auch unter Beschränkung der Grundrechte der Kinder gestattet. Es braucht hierzu keine weitere gesetzliche Grundlage.
Ich meine, das ist in Zukunft anders. Auch Eltern werden sich für die Einschränkung der Individualrechte ihrer Kinder in Zukunft nicht einfach auf die elterliche Gewalt berufen können. Sie werden eine gesetzliche Grundlage brauchen. Wir müssen diese schaffen. Diese gesetzlichen Grundlagen werden die Beschränkung der Individualrechte der Kinder nur dann zulassen, wenn diese Einschränkungen notwendig sind zum Schutz der nationalen Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, zum Schutz der Volksgesundheit, zum Schutz der Achtung der Rechte und des Rufes Dritter. So lauten die Formulierungen der Artikel 13ff. des Übereinkommens. Die Erziehungssituation, die Situation der Hausgemeinschaft allein, genügt als Grund für diese Eingriffe nicht mehr. Man wird mir entgegenhalten, dass im Grundrechtsbereich der Schutz gegenüber dem Staat aufgebaut wird und nicht gegenüber Privaten.
Wir werden es noch erleben, dass die Drittwirkung vom Bundesgericht in freier Rechtsschöpfung etabliert wird. Dann sind wir dort, wo ich Angst habe. Ich habe Angst davor, dass alle diese gesetzlichen Einschränkungen der Artikel 13ff. des Übereinkommens erfüllt sein müssen, damit die Eltern die Individualrechte ihrer Kinder beschränken können. Dass dieses Spannungsverhältnis zwischen den Individualrechten der Kinder und der elterlichen Gewalt unserem Recht und unserer Auffassung widerspricht, kann ich Ihnen an den Artikeln 13, 14 und 15 zeigen.
Artikel 13 enthält das Recht auf Informationsbeschaffung. Dieses Recht des Kindes kann heute im Rahmen der elterlichen Gewalt beschnitten werden, zwar nicht schrankenlos, aber doch so weit, als der Gesetzgeber den Inhalt der elterlichen Gewalt, wie bereits dargelegt, anerkennt. Das Bundesgericht verlangt für Eingriffe in die Meinungsäusserungsfreiheit, welche als ungeschriebenes Verfassungsrecht auch die Informationsbeschaffungsfreiheit mitumfasst, im Rahmen der besonderen Rechtsverhältnisse ausdrücklich keine besondere gesetzliche Grundlage, sofern sich die Eingriffe im Rahmen dessen halten, was vom Betreffenden im besonderen Rechtsverhältnis gefordert wird.
In diesem Sinne bedarf der Eingriff der Eltern in die Informationsbeschaffungsfreiheit des Kindes heute keiner besonderen gesetzlichen Grundlage, wenn die Erziehung, die Hausordnung usw. dies erfordern. Das gilt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sogar für den Schulbetrieb. Wo Betrieb und Zustand einer Schule entsprechende Eingriffe in die Meinungsäusserungsfreiheit der Schüler rechtfertigen, bedürfen sie keiner besonderen rechtlichen Grundlagen. Das Übereinkommen aber verlangt für jede Art der Eingriffe in diese Grundrechtspositionen eine gesetzliche Grundlage. Ein Vorbehalt zugunsten der elterlichen Gewalt ist nicht vorgesehen, und wenn das Bundesgericht den Grundrechten Drittwirkung zuerkennt, dann werden Sie als Eltern unter diesem Regime stehen.
Selbst wenn man das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage akzeptieren würde, wären die Voraussetzungen, unter denen man nach dem Übereinkommen als Elternteil z. B. in die Informationsrechte der Kinder eingreifen dürfte, mit unserem Konzept der elterlichen Gewalt nicht vereinbar. Wenn ich einem Kind die Lektüre eines Heftes verbiete, welches ich z. B. als brutal erachte, hätte ich Mühe, die Voraussetzungen von Artikel 13 Absatz 2 zu erfüllen; denn es ist nicht zu sehen, dass es um den Schutz der öffentlichen Ordnung geht, es ist nicht zu sehen, dass es um den Schutz der nationalen Sicherheit geht, um den Schutz der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit, und es ist nicht zu sehen, dass es um die Achtung der Rechte oder des Rufes anderer geht.
Ich hätte die Eingriffsvoraussetzungen des neuen Kinderrechtsübereinkommens nicht auf meiner Seite. Ich würde bei Untätigkeit das garantierte Recht meines Kindes auf Informationsbeschaffung wahren, gleichzeitig aber meine Erziehungsaufgabe verletzen.
Sie werden mir entgegenhalten, dass das etwas sei, was natürlich nicht passiere, denn solche Dinge blieben in foro interno, innerhalb der Familie. Man steht aber mit den eigenen Kindern nicht immer auf gutem Fuss, und sie wenden sich an Dritte. Ich will Ihnen sagen: Die Organisationen zum Schutz der Kinder vor völkervertragswidrigen Eltern stehen schon bereit, sich – als selbsternannte Hüter der Interessen der Kinder – mit dem Gesetzbuch in den Händen in die Familie einzumischen, Unruhe und Zwietracht zu säen. Diese Organisationen, ich prophezeie Ihnen das, werden von Ihnen ein eigenes Klage- und Beschwerderecht reklamieren. Ich prophezeie das, und Sie werden es ihnen auch geben.
Artikel 14 äussert sich zur Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Absatz 3 von Artikel 14 lautet wie folgt: «Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.» Bis zum 16. Altersjahr gilt heute noch der Artikel 303 ZGB. Nach dieser Bestimmung steht den Eltern die religiöse Erziehung der Kinder zu. Die Botschaft aber von Artikel 14 dieses Abkommens reduziert dieses Recht erheblich.
Die Botschaft führt auf Seite 40 folgendes aus: «Im Rahmen ihrer elterlichen Gewalt und des Erziehungsrechtes behalten

die Eltern allerdings immer noch Einflussmöglichkeiten auf die Ausübung des Bekenntnisses, beispielsweise mit Bezug auf ein allfälliges Verlassen des elterlichen Haushaltes zum Eintritt in eine Glaubensgemeinschaft.» Das heisst im Klartext, dass ich meinen Kindern bis zum 16. Altersjahr nicht mehr verbieten könnte, in eine Sekte einzutreten, aber ich könnte Ihnen noch verbieten, zu diesem Zweck das Elternhaus zu verlassen und sich in fremde Obhut zu begeben. Wenn das das Abgrenzungskriterium ist, welches hier massgeblich sein soll, befinden wir uns auf einem verderblichen Weg. Die elterliche Gewalt ist, gemäss diesem Konzept, gegenüber Sekten, New-Age-Bewegungen usw., die offenkundig verderbliche Auswirkungen haben können, machtlos. Eine solche Regelung will ich nicht verantworten.
Artikel 15 äussert sich zur Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Ich wiederhole: Dieses Übereinkommen betrifft die Rechte der Kinder bis zu ihrer Mündigkeit im 18. Altersjahr. Mit diesem Artikel wird es den Eltern nicht mehr möglich sein – ausser aufgrund einer gesetzlichen Grundlage zum Schutze des Rufes und der Achtung Dritter, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung usw. –, ihren Kindern einen Umgang zu verbieten, den die Eltern nicht wollen, ihnen den Beitritt zum Verein für psychologische Menschenkenntnis (VPM) oder den Besuch von VPM-Versammlungen zu verbieten, es sei denn, der Richter gestatte ein solches Verbot.
Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass dieses Übereinkommen in wesentlichen Teilen – wenn das Bundesgericht alles so macht, wie ich es von ihm befürchte – die elterliche Gewalt als Institution aushöhlt. Dazu biete ich nicht Hand und bin daher für Nichteintreten.

Wicki Franz (C, LU): Ich bin für die Genehmigung des Übereinkommens. Auch wenn ich gewisse Bedenken von Herrn Kollege Schmid Carlo teile, sehe ich keineswegs so schwarz. Ich kann mich den fundierten Ausführungen von Herrn Danioth anschliessen.
Für mich sprechen in erster Linie internationale Argumente für einen Beitritt der Schweiz zu diesem Übereinkommen. Wenn die internationale Gemeinschaft die konkrete rechtliche und tatsächliche Situation der Kinder zu einem internationalen Anliegen macht, kann die Schweiz nicht zurückstehen. Mein Problem ist jedoch allgemeiner rechtlicher Natur. Es ist die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen der internationalen Übereinkommen generell, weil wir in der Schweiz den sogenannten Monismus anwenden.
Für mich ist klar, dass die Staaten verpflichtet sind, Verträge und andere völkerrechtlichen Normen zu erfüllen. Das Völkerrecht überlässt es aber den einzelnen Staaten, wie sie die völkerrechtlichen Pflichten innerstaatlich durchführen. Die Schweiz folgt nun dem Monismus, d. h., das Übereinkommen wird mit dem Datum des Inkrafttretens Bestandteil unserer Rechtsordnung. Somit gelten jene Bestimmungen eines internationalen Abkommens, die voraussetzungslos und genügend bestimmt sind, um – wie das Bundesgericht es formuliert – im Einzelfall die Grundlage für einen Entscheid zu bilden, dann wie schweizerisches Recht.
Welche Bestimmungen dann später direkt anwendbar sind, auf welche Bestimmungen sich der einzelne auch vor einem Gericht berufen kann, kann der Gesetzgeber nicht mit Bestimmtheit festlegen. Sie haben es auch vom Kommissionssprecher gehört. Und wie Sie in der Botschaft auf Seite 20 selbst lesen können, wird es «Sache der rechtsanwendenden Behörden sein, im konkreten Fall über die Justitiabilität der einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens zu entscheiden».
Der Bericht der Direktion für Völkerrecht, der uns in der Kommission vorlag, gesteht klar ein: «Selbst wenn der Bundesrat aufgefordert wird, sich zur direkten Anwendbarkeit der Bestimmungen eines Übereinkommens zu äussern, sind es doch letzten Endes die Gerichte, welche im konkreten Fall für den Entscheid über die direkte Anwendbarkeit ('self-executing'-Natur) von völkervertraglichen Bestimmungen zuständig sind.»
Daher unterstütze ich in Artikel 1 den Antrag der Minderheit Schmid Carlo. Er entspricht der auslegenden Erklärung, wie sie Deutschland 1992 zum Übereinkommen deponiert hat. Der Bundesrat selbst weist auf Seite 21 der Botschaft darauf hin.
Diese Möglichkeit steht auch der Schweiz zu. Gemäss Professor Dietrich Schindler im «Neuen Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik» könnte in Zweifelsfällen die Bundesversammlung bei der Genehmigung oder der Bundesrat bei der Ratifizierung eines Vertrages die unmittelbare Anwendbarkeit ausdrücklich ausschliessen.
Mit der weiteren konstanten und ausnahmslosen Aufrechterhaltung des traditionellen monistischen Systems geraten wir in der Schweiz in eine Rechtssituation, in der selbst die Rechtsgelehrten nicht mehr sagen können, inwieweit der einzelne aus den völkerrechtlichen Verträgen direkte Rechte und Pflichten ableiten kann oder – in der Juristensprache gesprochen – inwieweit die Bestimmungen der Abkommen justitiabel sind.
Für uns als Gesetzgeber ist es unbefriedigend, wenn nicht sogar frustrierend, wenn wir internationalen Verträgen zustimmen und somit innerstaatliche Normen schaffen, aber nicht wissen, was die rechtsanwendenden Behörden damit machen. Wie wollen Sie dies unseren Bürgerinnen und Bürgern, Ihren Wählerinnen und Wählern erklären? Wenn wir noch sehen – Herr Schmid Carlo hat auf die lange Liste hingewiesen –, wie viele Konventionen die Schweiz in nächster Zukunft genehmigen will, bleibt uns nichts anderes übrig, als zu versuchen, Transparenz zu schaffen. Dies ist nur möglich, wenn wir ganz oder zumindest teilweise vom System des Monismus abkommen.
Der Antrag der Minderheit Schmid Carlo in Artikel 1 ist daher der einzige mögliche Weg dazu. Mit dieser Lösung sind wir keine Exoten. Ich wiederhole nochmals: Deutschland hat den gleichen Weg gewählt, und der Wortlaut, wie Sie ihn in Artikel 1 als Antrag haben, entspricht der deutschen Fassung.
Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und in Artikel 1 dem Antrag der Minderheit Schmid Carlo zuzustimmen.

Beerli Christine (R, BE): Dieses Übereinkommen dient dem Schutz der Kinder. Es präzisiert für die Kinder die allgemeinen Menschenrechte. Elf Jahre hat seine Erarbeitung gedauert. Seine Verabschiedung erfolgte vor fünf Jahren. Bereits 187 Staaten haben das Übereinkommen ratifiziert. Weltweit stehen nur noch sechs Staaten abseits, darunter die Schweiz. Dieser Zustand muss beseitigt werden. Wieso?
Das schweizerische Rechtssystem enthält einen umfassenden Schutz des Kindes. Wir müssen nach der Ratifizierung des Übereinkommens keine Änderungen in unserem Rechtssystem vornehmen. Der Schutz des Kindes in der Schweiz entspricht dem Übereinkommen. Unser Land hat im Bereiche der Menschenrechte – dazu gehören auch die Kinderrechte – immer noch eine Beispielfunktion. Es wird registriert, was wir tun. Gerade deshalb müssen wir uns der Gemeinschaft der Völker anschliessen, der Gemeinschaft der Länder, die dieses Übereinkommen bereits ratifiziert haben.
Zudem sind wir als kleiner Rechtsstaat sehr an einer Stärkung der internationalen Rechtsgemeinschaft interessiert. Nur in diesem Rahmen können wir bestehen. Im Spiel der Mächte haben wir keine Chance.
Zu den Vorbehalten betreffend die elterliche Gewalt: Artikel 5 des Übereinkommens schützt die elterliche Gewalt. Er lautet: «Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern oder gegebenenfalls, soweit nach Ortsgebrauch vorgesehen, der Mitglieder der weiteren Familie oder der Gemeinschaft, des Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen, das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.»
Das Übereinkommen schützt die Familie explizit in verschiedenen Bestimmungen vor äusserer Einmischung. Der Staat darf in das Eltern-Kind-Verhältnis nur unter ganz bestimmten

Voraussetzungen und nur im äussersten Notfall, wenn das Wohl des Kindes es erfordert, eingreifen. Der Staat hat vor allem die Aufgabe, die Familie zu unterstützen. Das Übereinkommen äussert sich nicht über die allfälligen Erziehungsmittel oder die Erziehungsgrundsätze. In der Regelung des Eltern-Kind-Verhältnisses unterscheidet sich das Übereinkommen damit in keiner Art und Weise von den Vorschriften des schweizerischen Kindesrechtes.
Ebenso wie das Übereinkommen geht die schweizerische Rechtsordnung vom Prinzip der elterlichen Gewalt aus. Die Eltern haben das Recht, aber auch die Pflicht, das Kind zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu unterstützen. Das alles steht in unserem Zivilgesetzbuch. Die Eltern leiten mit Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung. Das Kind schuldet den Eltern Gehorsam. Die Eltern haben ihm andererseits die seiner Reife entsprechende Freiheit in der Lebensgestaltung zu gewähren und, soweit tunlich, in wichtigen Angelegenheiten auf seine Meinung Rücksicht zu nehmen.
Sowohl das Übereinkommen als auch das schweizerische Recht geben nur vage Angaben, wie Konflikte zwischen dem heranwachsenden Kind und seinen Eltern auf rechtlicher Ebene zu lösen sind. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes bringt damit keine weitere Klärung, in welchen Konstellationen der elterliche Führungsanspruch gegenüber den individuellen Rechten des Kindes – man denke z. B. an das Recht des Kindes auf Achtung einer gewissen Privatsphäre gegenüber seinen Eltern – zurückzutreten hat. Diese Klärung kann vom Übereinkommen aber auch nicht erwartet werden. Sie hat in Anwendung unseres innerstaatlichen Rechtes in Abgrenzung von verfassungsmässigen Grundrechten und dem Persönlichkeitsschutz des Kindes nach Artikel 28 ZGB einerseits und den Elternrechten nach ZGB andererseits zu erfolgen. Praxis und Doktrin sind bis heute in diesem Bereich sehr mager, was doch darauf hinweist, dass hier bis anhin nicht sehr viele Probleme zu entscheiden waren. Sollten aber Probleme auftreten, so werden sie in Zukunft wie bis anhin in Auslegung unseres innerstaatlichen Rechtes zu lösen sein.
Aus dem Gesagten ergibt sich klar, dass in bezug auf die elterliche Gewalt rechtlich gesehen kein Vorbehalt zum Übereinkommen nötig ist. Ich bin daher klar gegen den generellen Vorbehalt, der unserer monistischen Tradition widerspricht, unterstütze jedoch den Vorbehalt zu Artikel 5. Dies nicht aus Notwendigkeit – ich habe gesagt, sie ist nicht gegeben –, sondern aus psychologischen Gründen, weil ich hoffe, gewisse Widerstände damit beseitigen zu helfen. Der Vorbehalt zu Artikel 5 – Sie können es feststellen – ist ja auch ein unechter Vorbehalt, weil wir gar keinen Vorbehalt zu machen haben. Unsere Rechtsordnung entspricht vollständig dem Übereinkommen.

Küchler Niklaus (C, OW): Wie Sie bereits vom Kommissionssprecher vernommen haben, hat sich unsere Kommission für Rechtsfragen seit Oktober 1994 eingehend mit diesem Übereinkommen befasst. Wir haben die Standpunkte pro und kontra Ratifizierung einlässlich diskutiert.
Unsere Kommission hat von der Verwaltung auch diverse Zusatzberichte einverlangt und erhalten – Zusatzberichte beispielsweise über den Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit, über den Familiennachzug, über das Verhältnis zwischen Übereinkommen und neuem Scheidungsrecht in der Schweiz und einen wesentlichen Zusatzbericht, der sich mit der direkten Anwendbarkeit der einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens auseinandersetzt.
Ich meine, dass die Vorlage mit den diversen Vorbehalten, wie wir sie heute dem Plenum präsentieren, eigentlich eine typisch pragmatische Lösung, einen typisch helvetischen Kompromiss darstellt.
Unsere Kommission hat aber auch zahlreiche Zuschriften erhalten. Noch selten haben wir zu einem Geschäft so viele und so kontroverse Zuschriften erhalten, die von einer vehementen Befürwortung bis zu einer vehementen Ablehnung des Übereinkommens reichen. Jedenfalls stimmt die Befürchtung, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes werde die Rechtslage des Kindes in der Schweiz radikal verändern, nicht.
Die wenigen Vorschriften des Übereinkommens, die allenfalls direkt anwendbar sein werden, sind für die Schweiz überhaupt nicht neu. Sie bestehen bereits aufgrund von Bundesrecht oder kantonalem Recht oder aufgrund von internationalen Abkommen, denen die Schweiz bereits früher beigetreten ist.
Trotzdem wird das Übereinkommen aber dazu beitragen, die Rechte des Kindes in der Schweiz zu stärken. Ich denke etwa an die Fälle, in denen auf irgendeine Weise über das Schicksal von Kindern verfügt wird und in denen das betroffene Kind aufgrund dieses Übereinkommens ein angemessenes Anhörungsrecht haben wird. Ich denke aber auch spezifisch an das neue Scheidungsrecht, das wir in der Kommission für Rechtsfragen in einer ersten Lesung durchberaten haben, oder an künftige Massnahmen zur Bekämpfung der Kindesmisshandlung, für die das Übereinkommen meines Erachtens ein wertvoller Impuls sein wird.
Neben all diesen Wirkungen auf die schweizerische Rechtsordnung möchte ich aber vor allem – wie Frau Beerli – die Bedeutung des Übereinkommens für unsere Aussenpolitik herausstreichen. Wie Sie alle wissen, ist die Förderung der Menschenrechte eine Priorität der Aussenpolitik unseres Landes. Die Menschenrechte sind seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges Gegenstand internationaler Verträge. Die universale Geltung der Menschenrechte ist somit längst anerkannt. Und ein Land wie die Schweiz, das Menschenrechtspolitik betreiben will, das die Menschenrechte fördern und sich mit den Opfern von Menschenrechtsverletzungen solidarisch zeigen möchte, muss an der weltweiten Diskussion um die Menschenrechte teilnehmen und Solidarität u. a. dadurch beweisen, dass es gerade als Mitglied der Staatengemeinschaft an der Ausarbeitung neuer Menschenrechtsabkommen teilnimmt, dass es solche Abkommen auch tatsächlich ratifiziert und sie in der Praxis mitträgt.
Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist also ein solches Abkommen und im übrigen ein Glied in einer Kette von internationalen Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte, die unserem Parlament – also auch unserem Rate – schon früher vorgelegt wurden. Die Konvention trägt also dazu bei, die völkerrechtliche Basis zu straffen, ohne die die Schweiz keine ernstzunehmende Menschenrechtspolitik betreiben kann.
Wir haben es auch gehört: 187 Staaten, also fast die ganze Staatengemeinschaft, haben bis heute das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert. Eine solche Zahl ist einmalig in der bisherigen Geschichte der Menschenrechtsverträge, wie ich mir habe sagen lassen. Es gibt keinen schlagenderen Beweis dafür, wie wenig kontrovers weltweit das Übereinkommen ist, als diese überwältigende Zahl. Wir dürfen und sollten daher meines Erachtens die Ratifikation dieses Übereinkommens nicht länger aufschieben.
Aus der Fahne ersehen Sie, dass eine Kommissionsminderheit beantragt, einen allgemeinen Vorbehalt in dem Sinne anzubringen, dass das Übereinkommen für die Schweiz nicht direkt anwendbar sein solle. Die Kommissionsminderheit verweist dabei immer wieder auf Deutschland, wie dies auch Herr Wicki getan hat – Deutschland, das eine Erklärung mit vergleichbarem Inhalt abgegeben hat. Aber dieser Vergleich ist unzutreffend; ich meine, er hinkt. In der Schweiz pflegen wir nämlich die sogenannte monistische Tradition, d. h., wir nehmen völkerrechtliche Verträge nach deren Inkrafttreten ohne weiteres in unsere Rechtsordnung auf. Diese Praxis hat sich in all den Jahren bewährt, so würde ich meinen, und würde durch einen allgemeinen Vorbehalt, wie er nun von der Kommissionsminderheit beantragt wird, in Frage gestellt.
In Frage gestellt wäre aber mit einer solchen einmaligen Ausnahme auch die Rechtssicherheit, sowohl im Inland als auch gegenüber dem Ausland, das sich dann fragen müsste, mit wieviel Ernsthaftigkeit die Schweiz überhaupt internationale Verträge ratifiziert.
Ich meine also, es sei richtig, wenn die Frage «Rechtsmonismus oder Rechtsdualismus?» in diesem Rat auch im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen aufgeworfen wird.

Aber diese Frage soll erst im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung ausdiskutiert und entschieden werden. Ich glaube nicht, dass an diesem Übereinkommen nun ein Exempel statuiert werden sollte.
In zahlreichen Zuschriften und Publikationen wird auch geltend gemacht, das Übereinkommen garantiere dem Kind Rechte in einem Masse, das es den Eltern verunmögliche, ihre elterliche Gewalt wahrzunehmen. Diese Zuschriften verweisen auf die im Übereinkommen enthaltenen spezifischen Freiheitsrechte und malen das Schreckensbild einer ausser Kontrolle geratenen Jugend an die Wand – wie dies Herr Schmid Carlo auch wiederholt hat –, einer Jugend, die sich mit dem Gesetzbuch in der Hand der Erziehungsgewalt ihrer Eltern entziehen würde.
Ich meine, diese Ängste sind wirklich unbegründet. Wenn man sich nämlich völlig unvoreingenommen mit der Geschichte und mit dem tatsächlichen, gesamten Wortlaut des Übereinkommens befasst, wie das auch Herr Danioth zum Ausdruck gebracht hat, versteht man sogleich, dass das Übereinkommen mehr als alles andere das Vorrecht der Familie respektiert, weil es eben gerade die Familie als beste Voraussetzung für die Gewährleistung des Kindeswohls anerkennt. Ich verweise namentlich auf die Präambel, ich verweise aber auch auf Artikel 5 des Übereinkommens, der neben zahlreichen weiteren Artikeln ausdrücklich den Vorrang der elterlichen Verantwortung garantiert.
Um die allerletzten diesbezüglichen Bedenken auszuräumen, beantragt die Kommission zusätzlich einen Vorbehalt zu Artikel 5 des Übereinkommens, der noch einmal den Vorrang der elterlichen Gewalt und Sorge im Sinne der schweizerischen Rechtsordnung bestätigt – dies also, wie Frau Beerli sagte, im Sinne eines eher unechten Vorbehaltes, der aber ein sehr grosses politisches Gewicht aufweist. All jene, die sich am Vorbehalt zu Artikel 10 des Übereinkommens – er betrifft das Recht auf den Familiennachzug – stören sollten, erinnere ich bereits jetzt daran, dass der Vorbehalt in dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Wortlaut es überhaupt ermöglicht, dass das Übereinkommen zum jetzigen Zeitpunkt ratifiziert werden kann.
Andererseits gewährleistet dieser Vorbehalt die Aufrechterhaltung unserer Autonomie bei der Gestaltung unserer Ausländerpolitik – einer Ausländerpolitik übrigens, die mit Blick auf den Schutz der Familie vielleicht nicht immer die glücklichste ist, zu deren Änderung wir uns nun aber die notwendige Zeit vorbehalten wollen und müssen. Sind die entsprechenden Voraussetzungen erst einmal geschaffen, dann kann der Vorbehalt ohne Verzögerung zurückgezogen werden, wie sich das aus der Botschaft ergibt.
Es gibt meiner Auffassung nach auch keine stichhaltigen Gründe, die dagegen sprechen, dass die Schweiz dieses Übereinkommen über die Rechte des Kindes mit den vom Bundesrat und der Kommission vorgeschlagenen Vorbehalten ratifiziert. Aber es spricht sehr vieles dafür – und persönlich bin ich davon überzeugt –, dass das Übereinkommen im Rahmen der kinder- und familienfreundlichen Schweizer Rechtsordnung das Wohl des Kindes und der Familie stärken wird. Vor allem aber bildet das Übereinkommen ein unabdingbares Element jenes rechtlichen Fundamentes, das es der Schweiz, d. h. unserem Land, erlaubt, eine kohärente, ernstzunehmende und solidarische Menschenrechtspolitik zu führen.
In diesem Sinne bin ich für Eintreten auf die Vorlage und bitte Sie um Zustimmung zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit.

Béguin Thierry (R, NE): La présentation du rapporteur ayant été très complète, tout à l'heure, je ne serai pas long, mais je voulais quand même apporter les réflexions suivantes.
La convention que le Conseil fédéral nous demande d'approuver vient compléter de manière heureuse les dispositions générales des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels notre pays a adhéré. Cette convention poursuit la noble et nécessaire ambition d'assurer, en fait comme en droit, une meilleure protection de l'enfant dont il n'est pas inutile de rappeler la particulière vulnérabilité dans les sociétés du monde entier.
Personne n'a songé à contester les buts poursuivis par la convention, non plus que les principes qui en font la substance. Pourtant, la Commission des affaires juridiques a mis beaucoup de temps à se décider. Des réticences d'ordre juridique ont nourri un long débat, et les réponses très documentées de l'administration à ces questions n'ont que partiellement rassuré les plus tatillons de nos juristes.
Le problème majeur, bien sûr, consiste à déterminer la nature exacte des normes de la convention: lesquelles sont de nature purement programmatoire, et lesquelles peuvent être considérées comme d'application directe. La réponse à cette question est évidemment déterminante puisque, comme cela a déjà été dit, dans notre système juridique, une norme internationale d'application directe fait partie de notre ordre juridique interne, sans qu'il soit besoin d'une loi d'application.
Bien des pays ne connaissent pas ces états d'âme. Ils se soucient mollement de vérifier la compatibilité du droit international avec leurs droits respectifs, et se soucient tout aussi mollement d'appliquer réellement les conventions internationales. Ce n'est pas le cas de la Suisse, et c'est tout à son honneur. Mais il ne faudrait pas que ce souci de cohérence, poussé à l'extrême, empêche de voir l'essentiel, à savoir l'adhésion à un système de valeurs humanistes qui, comme tel, ne peut être qu'universel, comme l'avaient compris, entre autres, les philosophes des Lumières.
En réalité, sur la quarantaine d'articles relatifs au droit proprement dit, seuls quatorze pourraient être considérés par les tribunaux suisses comme directement applicables. Ces dispositions sont pour l'essentiel déjà reconnues par l'ordre juridique suisse; pour le reste, elles sont couvertes par les réserves proposées par le Conseil fédéral.
Des esprits chagrins veulent voir dans telle ou telle norme des dangers potentiels pour l'unité de la famille ou l'autorité parentale. Ces craintes sont manifestement exagérées, et ceux qui les entretiennent oublient que l'article 5 de la convention dispose que «les Etats parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents», etc., de donner à l'enfant, «d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente convention».
Ces mêmes esprits chagrins feignent d'ignorer aussi que le droit ne peut être mis en oeuvre par le juge qu'avec le concours permanent du bon sens. Le sens de la mesure et la prise en compte équilibrée de tous les éléments constituent par définition la tâche du magistrat. Dès lors, rien ne s'oppose objectivement à l'approbation de la convention.
On peut tenir pour certain que l'approbation par le Parlement helvétique de cette convention ne provoquera d'effervescence ni dans les chancelleries ni dans les rédactions des autres pays, tant elle paraîtra naturelle. En revanche, la communauté internationale – et je pense surtout aux pays qui nous ressemblent – ne manquerait pas de s'interroger sur la Suisse si, d'aventure, nous refusions notre aval. La communauté internationale ne comprendrait certainement pas les arguties et autres raisonnements vétilleux d'une vaine science juridique. Elle pourrait se dire que Soljenitsyne n'avait pas tort de dire, dans son célèbre discours de Harvard: «A partir d'un certain niveau de problèmes, la pensée juridique pétrifie. Elle empêche de voir les dimensions et le sens des événements.»
Je vous invite à démentir ce propos pessimiste du grand homme et à approuver la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant.

Reimann Maximilian (V, AG): Auch wir – damit meine ich viele Mitglieder meiner Fraktion und mich selber – sind besorgt über all das, was sich an internationalen Konventionen und Übereinkommen in Richtung der nationalen Rechtsordnungen in Bewegung gesetzt hat und weiterhin in Bewegung setzen wird. Sicher befindet sich darunter viel Gutes, Nützliches und Sinnvolles.
Diese Entwicklung aber – das kann nicht verleugnet werden – trägt keineswegs zur Sicherheit in der Rechtsordnung bei. Ich möchte nicht wiederholen, was bereits von

Vorrednern, insbesondere von Kollege Schmid Carlo, aber auch vom Kommissionssprecher selber zu dieser Problematik ausgeführt worden ist. Dabei geht es um die Direktanwendbarkeit von vielen Bestimmungen des Übereinkommens mit ungewissen Konsequenzen auf unsere Rechtsordnung.
Was Unsicherheit in unsere Rechtsordnung bringt, verunsichert ebensosehr unsere Bevölkerung – und das ist immerhin der Souverän. Man wundere sich also nicht, wenn der Souverän aus dieser Verunsicherung heraus in zunehmendem Masse sein Misstrauen mit dem Stimmzettel zum Ausdruck bringt und insbesondere Vorlagen aus dem aussenpolitischen Bereich seine Gefolgschaft zunehmend verweigert. Manche und mancher von uns fragen sich dann entrüstet, was wohl mit unserem Volk los sei, dass es seine Regierung bzw. sein Parlament zusehends desavouiere. Ich bin sicher, dass auch am 9. Juni 1996, dem nächsten eidgenössischen Abstimmungssonntag, wieder solche Fragen auf den Tisch kommen werden.
Mit der heutigen Vorlage reiht sich ein weiteres Geschäft in den Bannkreis dieser künftigen Rechtsverunsicherung ein. Wer will aber schon gegen eine Vorlage sein, die den Rechten und dem Schutz des Kindes gewidmet ist? Ausbeuterische Kinderarbeit oder die Misshandlung von Kindern gilt es doch zu bekämpfen. Dass die internationale Staatengemeinschaft zum Schutz der Kinder klare Regeln, Gebote und Verbote aufgestellt hat, ist natürlich vollkommen richtig. Auch meine Unterstützung ist diesem Anliegen gewiss. Problematischer wird es allerdings dort – wir haben es bereits mehrfach gehört –, wo das Übereinkommen sachte bis massiv ins Verhältnis Eltern–Kinder eingreift sowie die Erziehungsrechte und -pflichten tangiert, ja mitunter stark tangiert. Da sind Vorbehalte am Platz.
Ich bin zwar für Eintreten auf die Vorlage. Ob ich ihr aber in der Schlussabstimmung noch zustimmen kann, wird ganz von den Entscheiden in der Detailberatung abhängen. Ich figuriere ja auch noch als Sprecher einer Minderheit, welche die Vorlage dem fakultativen Referendum unterstellen will. Ich werde diesen Antrag morgen detailliert begründen, kann hier jedoch bereits darauf hinweisen, dass er gegenstandslos würde, falls der generelle Vorbehalt in Artikel 1 eine Mehrheit fände und diese Mehrheit dann auch im Zweitrat Bestand haben sollte. Ebenfalls bitte ich Sie, dem neuen Vorbehalt über die elterliche Sorge und Gewalt bei Artikel 5 zuzustimmen.

Leumann Helen (R, LU): Es entspricht einer schweizerischen Tradition, dass wir Konventionen, wenn sie mit unserem Recht vereinbar sind, auch unterzeichnen. Es hat sehr lange gedauert, bis unser Land nun bereit ist, als eines der letzten Länder zwar, das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu ratifizieren. Ich bin froh, dass wir heute die entsprechende Botschaft diskutieren können. Entsprechend bin ich auch für Eintreten und Zustimmung.
Ich bin keine Juristin, und es fällt mir deshalb schwer, den rein juristischen Argumenten, wie sie vorhin von Schmid Carlo dargelegt wurden, zu folgen. Als Mutter bin ich schockiert über die Aussagen und das Bild, das hier zum Teil von der Beziehung Eltern-Kind und von der Familie gemalt wurde. Was kann ich als Elternteil tun, um zu verbieten, zu befehlen? Es ist die Rede von Rechten der Eltern, vom Gesetzbuch, das Eltern und Kinder trennt, von Jugendlichen, die sich über Gerichte gegen die Eltern wehren. Es kam mir – verzeihen Sie den Vergleich – das Bild vom Richter im Ehebett in den Sinn, aus der Zeit, als wir die Abstimmung zum neuen Eherecht diskutierten.
Haben wir denn heute eine Gesetzgebung, die den Eltern alle Rechte einräumt und die Kinder dabei vergisst? Es war kein Wort von Liebe, Verständnis, Zusammengehörigkeit zu hören; von der Suche nach einem Weg, um Probleme lösen zu können, welche mit Kindern immer wieder auftreten, gerade im Alter zwischen 12 und 16 Jahren. Ich habe nichts gehört, wie man miteinander von der Zusammengehörigkeit, von Familie sprechen kann.
Das macht mir ein bisschen Angst. Tatsache ist – davon bin ich überzeugt –, dass die Familie im Normalfall funktioniert. Dass das Eltern-Kind-Verhältnis in unserem Land – und nicht nur in unserem Land – ein normales ist, mit Höhen und Tiefen, wie das so zum Leben gehört. Und wenn in einer Familie das Verhältnis dermassen gestört ist, wie es hier teilweise aufgezeichnet wurde, dann – so glaube ich – kann es nur richtig sein, wenn wir hier auch entsprechende Weichen stellen und entsprechende Gesetze haben.
Nicht kalt lässt mich an der Ratifizierung, dass wir diese «Kinderkonvention» nicht vorbehaltlos akzeptieren können. Es geht doch hier um Kinder, um unsere Zukunft, und da scheint mir, dass auch wir – zusammen mit fast allen Ländern dieser Welt – dieses Übereinkommen vorbehaltlos sollten akzeptieren können.
Der vom Bundesrat vorgelegte Beschluss enthält vier Vorbehalte, weil unsere Gesetzgebung den entsprechenden Artikeln im Übereinkommen nicht oder noch nicht entspricht. Ich sympathisiere hier mit Josi Meier, und ich verstehe, wenn sie sagt, wir sollten zuerst unser eigenes Haus in Ordnung bringen. Aber es ist mir ausserordentlich wichtig, dass wir dieses Übereinkommen jetzt ratifizieren und nicht noch länger zuwarten. Deshalb werde ich diese vier Vorbehalte auch akzeptieren. Trotzdem möchte ich von Ihnen, Herr Bundesrat Cotti, wissen, ob es wirklich zwingend ist, diese Gesetze zuerst zu ändern und dann die Vorbehalte zurückzuziehen, und wie es dabei mit dem Zeitrahmen aussieht.
Ich bin mir bewusst, dass es sich bei diesen vier Vorbehalten um politisch brisante Themen und Anliegen handelt. Ich bin mir auch bewusst, dass es eine Stärke unserer Demokratie ist, möglichst immer einen Weg zu suchen, der für die Mehrheit unserer Bevölkerung auch akzeptabel ist. Aber die Tatsache, dass in unserem Land mehrere tausend Kinder versteckt bei ihren Eltern leben müssen, weil unsere Gesetzgebung es nicht erlaubt, dass sie zu Hause wohnen können, und die Tatsache, dass Kinder aufgrund einer gescheiterten Adoption in der Schweiz ihre Staatsbürgerschaft verloren haben und keine schweizerische erlangen können, stimmen mich traurig. Das in einem Land wie dem unsrigen, wo es die Kinder gut haben, wo keine finanzielle Not herrscht, wo bereits im 19. Jahrhundert der Einsatz zugunsten von Kindern europaweit beispielhaft war; wo wir uns doch immer wieder auf unsere humanitären und demokratischen Rechte etwas einbilden.
Ich frage Sie als Mutter oder als Vater, ob Sie Ihren Kindern ein solches Leben zumuten würden; einen Zustand, der nicht aus Angst vor Krieg, aus Angst vor Not oder aus Angst vor Verfolgung akzeptiert werden muss, sondern weil ein Land zwar die Arbeitskraft eines Mannes, einer Frau oder eines Ehepaares braucht, aber deren Kinder nicht aufnehmen will. Und ich sage es noch einmal in aller Deutlichkeit: Ausländische Arbeitskräfte müssen ihre Kinder oder ihre Familie entweder verlassen oder sie wegen unseren Gesetzen respektive deren Vollzug verstecken. Es ist auch keine Lösung, wenn wir Mütter mit Kindern unter 16 Jahren nicht einreisen lassen. Ich frage Sie, meine Herren: Wären Sie bereit, ein solches Familienleben zu akzeptieren?
Ich stelle den Antrag auf Streichung des Vorbehaltes bei Artikel 5. Dieser Vorbehalt ist nach meinem Verständnis ein politischer und nicht ein rechtlicher, und – wie auch Kollege Danioth, Kollegin Beerli oder Kollege Küchler gesagt haben – er ist eigentlich ein unechter Vorbehalt; deshalb ist er nicht nötig. Denn er suggeriert, dass hier ein Unterschied zwischen unserer Gesetzgebung und dem Übereinkommen bestehe.
Ich frage mich, ob es geschickt ist, wenn wir glauben machen wollen, dass das Übereinkommen etwas anderes verlange, als was in unserer Gesetzgebung nicht schon geregelt sei. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch regelt die Rechte und Pflichten der Eltern, also der Familien. Das Übereinkommen verlangt, dass die Pflichten und Rechte der Eltern von den Behörden respektiert werden müssen. Es sind die Erziehungsberechtigten, im Normalfall also die Eltern, die das Kind in der Ausübung seiner Rechte leiten und führen sollen. Die im Übereinkommen verbindlichen Rechte der Kinder sind bei uns bereits gesichert. Aber ebenso gesichert sind die Rechte und Pflichten der Erziehungsberechtigten; diese wer-

den weder verändert noch beschnitten. Dass wir uns aber für die Kinder und Jugendlichen einsetzen müssen, welche nicht in geordneten Verhältnissen leben, welche keine Eltern haben, die sich um sie kümmern, und dass diese auf unsere Hilfe angewiesen sind, ist für mich und auch für unsere Gesetzgebung selbstverständlich.
Auch ich habe Briefe erhalten, die mich aufforderten, das Übereinkommen nicht zu unterschreiben, weil es die Rechte der Eltern beschneide. Das erstaunt: Gemäss Artikel 296 ZGB stehen die Kinder, solange sie unmündig sind, unter der elterlichen Gewalt. Artikel 301 bestimmt: «Die Eltern leiten im Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung und treffen unter Vorbehalt seiner eigenen Handlungsfähigkeit die nötigen Entscheidungen.» Artikel 301 Absatz 2 besagt: «Das Kind schuldet den Eltern Gehorsam; die Eltern gewähren dem Kind die seiner Reife entsprechende Freiheit der Lebensgestaltung und nehmen in wichtigen Angelegenheiten, soweit tunlich, auf seine Meinung Rücksicht.» Aber gemäss Artikel 19 Absatz 2 ZGB kann das Kind diejenigen Rechte, die ihm um seiner Persönlichkeit willen zustehen, auch heute selbständig anrufen, soweit es urteilsfähig, d. h. fähig ist, vernunftmässig zu handeln. Die Vormundschaftsbehörde und notfalls die Gerichte haben darüber im Einzelfall zu befinden. Das Schweizerische ZGB entspricht also dem Übereinkommen, respektive – andersherum gesagt – das Übereinkommen regelt nichts, was in unserer Gesetzgebung nicht bereits geregelt wäre.
Ich frage Sie deshalb: Was wollen wir denn mit dem Vorbehalt bei Artikel 5, und mit welcher Begründung können wir ihn je wieder zurückziehen? Wenn er nur politische Gründe hat und dazu dienen soll, gewisse Kreise zu beruhigen, ist das nicht ehrlich und höchst fragwürdig; denn ich meine, dass wir den Mut und die Kraft haben müssen, zu entscheiden, was richtig ist, und diesen Entscheid dann auch zu vertreten. Wenn der Vorbehalt rechtlich notwendig ist, lasse ich mich gerne eines Besseren belehren.
Ich bitte Sie deshalb, den vorliegenden Entwurf nicht mit zusätzlichen, unnötigen Vorbehalten zu belasten, sondern ihn zu ratifizieren, wie es vom Bundesrat vorgeschlagen wurde.

Bieri Peter (C, ZG): Als Vater heranwachsender Kinder habe ich mit grossem Interesse die Botschaft zum Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes gelesen und studiert. Obwohl politische Entscheide nicht primär aus persönlicher Betroffenheit heraus gefällt werden sollten, weckt ein solches Vorhaben wie dieses Übereinkommen eine gewisse, auch persönlich motivierte Neugierde. Ich möchte im folgenden zwei ganz verschiedene Gedanken anbringen.
1. Man ist beim Studium recht schnell geneigt, die im Übereinkommen festgelegten Postulate mit der eigenen Situation zu vergleichen, wobei man durchaus nicht den eigenen momentanen Zustand als Massstab für eine Zustimmung oder Ablehnung nehmen soll. Mit diesem Bewusstsein, aber auch mit dem selbstkritischen Blick gelangt man zum Schluss, dass die Situation für unsere Kinder aus rein rechtlicher Sicht in unserem Land – unter Einschränkung der vom Bundesrat und von der Kommission gemachten Vorbehalte – den Forderungen des Übereinkommens zu genügen vermag. Hingegen kann und darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die moderne Gesellschaft in unserem eigenen Land offensichtliche Tendenzen zeigt, dass unsere Kinder zunehmend Schwierigkeiten und Gefahren ausgesetzt sind. Ich denke dabei nicht nur an die körperliche Unversehrtheit, sondern vielmehr auch an die seelische und psychische Verletzbarkeit, mit der unsere Kinder zunehmend konfrontiert werden.
Wer das Übereinkommen liest, wird unschwer feststellen, dass auch in unserem Land in bezug auf die Situation der Kinder nicht allein die rechtlichen Aspekte geprüft werden dürfen, sondern dass wir uns gerade bei dieser Debatte einmal mehr bewusst werden müssen, dass in der Gestaltung der «Welt der Kinder» durchaus Handlungsbedarf besteht. Dies wird uns davor bewahren, allzu schnell mit einigen wenigen Vorbehalten, die sehr gut begründet werden können, einfach zur Tagesordnung überzugehen und die Sache als ein weiteres Recht in die Schublade der Gesetzessammlung zu legen. Halten wir uns also auch das vor Augen, was in der Absicht dieses Übereinkommens liegt, aber nicht mit dem Buchstaben des Gesetzes ausgedrückt werden kann! Dies ist mein erster Gedanke.
2. Ein anderer Gedanke geht in eine ganz andere Richtung. Er ging mir durch den Kopf, als ich gelesen habe, dass bereits 157 Staaten – oder mittlerweile, wie der Kommissionspräsident gesagt hat, über 180 Staaten – dieses Übereinkommen ratifiziert haben. Ich konnte auf Seite 9 der Botschaft lesen, dass das Übereinkommen zur Unterzeichnung Anfang 1990 einen «beispiellos raschen Erfolg verzeichnen konnte». Bereits am Tage der Auflage sei es von 61 Staaten unterzeichnet worden. Einige wenige, eher speziell geartete Länder sowie der Sonderfall USA und unser Land sind bis heute abseits gestanden. Ich konnte feststellen, dass sich sowohl der Bundesrat als auch unsere Kommission die Sache nicht leicht gemacht haben und dass sie die geforderten Grundsätze des Übereinkommens vertieft und auch sehr gründlich beurteilt haben.
Da frage ich mich allen Ernstes, mit welcher Unbekümmertheit – oder soll ich sagen: mit welcher Unverfrorenheit? – gewisse Länder ein solches verbindliches Abkommen unterzeichnen können. Denken Sie nur an Länder, wo Kinderprostitution, Kinderarbeit oder Kinderhandel an der Tagesordnung sind! Ich will diese Länder nicht aus der Sicht des vermeintlich makellosen Schweizers irgendwie verurteilen, es gibt mir aber doch sehr zu denken, wie leichtfertig ein solches Übereinkommen von gewissen Ländern unterzeichnet wird.
Ich habe mich denn auch mit Interesse über die vorgesehenen Kontrollverfahren informiert. Wie auf Seite 19 der Botschaft zu erfahren ist, hat das Ausschussorgan für die Rechte der Kinder keine Kompetenz, Staaten wegen allfälliger Verletzung des Übereinkommens formell zu verurteilen. Es kann bloss allgemeine Empfehlungen und Vorschläge an die Generalversammlung der Uno übermitteln. Der Ausschuss hat jedoch keine Befugnis, Staatenbeschwerden oder persönliche Mitteilungen über die Nichteinhaltung der staatlichen Verpflichtungen entgegenzunehmen.
Es ist mir klar, dass es gegen die staatliche Souveränität gehen würde, wenn sich eine solche internationale Kommission direkt in innerstaatliche Angelegenheiten einmischen würde. Es gibt mir jedoch sehr zu denken, dass ein solches Abkommen von gewissen Ländern zu leichtfertig ratifiziert wurde, und dass für die Durchsetzung der Forderung, den darin festgelegten Regeln auch nachzuleben, praktisch keine verbindlichen Mittel zur Verfügung stehen. Hier kann man allen Ernstes fragen, ob solche Ratifizierungen in gewissen Ländern nicht bloss ein halbwegs leeres Versprechen sind und ob nicht Verträge erst dann unterzeichnet werden sollten, wenn zumindest die elementarsten Voraussetzungen erfüllt sind.
Ich finde es deshalb ausserordentlich wichtig, dass wir als Land Heinrich Pestalozzis unser Tun und unser Handeln sehr genau an diesem Übereinkommen messen. Ein zusätzlicher, ehrlicher Vorbehalt scheint mir wichtiger zu sein als ein leichtfertiges Darüber-hinweg-Gehen, denn nur so wird es uns gelingen, dass wir gegenüber Ländern, die hier weit weniger Bedenken haben und weit oberflächlicher agieren, glaubwürdig erscheinen können.

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Für die engagierte Diskussion danke ich herzlich. Ich möchte noch einige Punkte beifügen:
Vor allem liegt es mir daran festzuhalten, dass die Probleme, die bezüglich der Erziehung in jeder Familie bestehen – wie es Frau Leumann sagte –, aber auch die Probleme, die wir zurzeit mit der Ausgestaltung der Rechte der Kinder haben und die heute bereits gerichtlich geltend gemacht werden können, nicht auf das Kinderrechtsübereinkommen abwälzbar sind. Das Übereinkommen kann uns behilflich sein, den Eltern und den Behörden – sie enthält vor allem auch Postulate an die Behörden –, Anweisungen zu geben. Dazu folgende Hinweise:
1. Es ist nicht Aufgabe dieses Kinderrechtsübereinkommens, Spannungsverhältnisse zu lösen. Es ist ungerecht,

wenn man das bestehende Malaise auf dieses Übereinkommen überwälzt und sagt: Das bekämpfen wir mit Stumpf und Stil, also haben wir die Probleme gelöst. Spannungsverhältnisse – Herr Schmid Carlo – haben wir bereits jetzt.
2. Es ist unzutreffend zu behaupten, dass aufgrund der zitierten Bestimmungen ein Jugendlicher das Recht hätte, seine Familie zu verlassen und sich einer Sekte anzuschliessen, wenn die Eltern dies nicht zulassen und im Rahmen ihrer elterlichen Gewalt handeln. Ich habe vorhin mit aller Deutlichkeit gesagt, das Übereinkommen gebe keine Rechte, die sich gegen die verbrieften Rechte der Familie richten.
3. Auch der schädliche Umgang mit Dritten kann von den Eltern aufgrund von Artikel 5 verboten werden.
4. Zur Frage der Vorbehalte: Wir werden im einzelnen noch dazu sprechen. Es ist natürlich nicht korrekt, wenn man sagt: Die Migrationspolitik des Bundesrates gefällt uns nicht, also lehnen wir das Übereinkommen ab.
Wir haben am Montag abend bei der Behandlung der Motion Bühlmann sehr engagiert diskutiert und von Bundesrat Koller gehört, dass in der letzten Zeit durch Familiennachzug generell mehr Ausländer in die Schweiz gekommen sind als aufgrund von Bewilligungen. Dass das Problem der Migrationspolitik nicht mit einem Strich gelöst werden kann, ist verständlich, Frau Leumann. Es ist ehrlicher, wenn wir das aufzeigen, wie viele andere Länder, die in der gleichen Situation sind.
Ich möchte jetzt schon darauf hinweisen, dass dieser Vorbehalt in Übereinstimmung mit dem Bundesgericht und dem neuesten Urteil des Europäischen Gerichtshofes steht, wonach das Bleiberecht nur für Ausländer mit Anspruch auf dauernden Aufenthalt gegeben ist. Für Kinder, die bereits in einem fortgeschrittenen Alter sind und die vorher im Ausland waren, besteht kein absoluter Anspruch auf Nachzug.
Sie sagen, sie hätten kein Wort über Liebe und Verständnis gehört. Ich habe zwar die entsprechende Präambel zitiert und wiederhole, dass «das Kind zur vollen und harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit in einer Familie und umgeben von Glück, Liebe und Verständnis aufwachsen sollte». So ist es in der Präambel, der Grundlage dieses Abkommens, formuliert. Es ist einfach gewagt – das muss ich meinem lieben Freund Carlo Schmid sagen –, dies aufgrund einer sehr, sehr formalistischen Interpretation einzelner sicher absolut formulierter Bestimmungen, wie sie die Artikel 13, 14 und folgende enthalten, ins Gegenteil zu verkehren. Das kann man nicht tun.
Noch ein Wort zur Frage des generellen Vorbehaltes: Ich habe das nur kurz erwähnt, wir werden es diskutieren. Der generelle Vorbehalt soll den Wechsel zu einem anderen System bewirken. Ich habe bereits bei der Behandlung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Bedenken angebracht, dass nun je länger, desto mehr Übereinkommen auf uns zukommen, welche wir zu ratifizieren haben. Wenn Sie die Legislaturplanung ansehen, sehen Sie eine riesige Liste. Hier besteht ein gewisses Malaise. Aber gerade die Tatsache, dass die Schweiz nicht voreilig, nicht leichtfertig ratifiziert, sondern lange zuwartet, sollte dem Bundesrat ein Fingerzeig sein. Diese Schwäche ist eben auch die Stärke der Schweiz, wie Kollege Bieri gesagt hat: Wenn die Schweiz ein Abkommen ratifiziert, bietet sie Garantie und Gewähr, dieses auch einzuhalten. Das ist ihre Stärke in der Gemeinschaft der Völker: Man weiss, wenn die Schweiz einmal ja sagt – sie ist nicht bei den ersten, aber wenn sie ja sagt –, dann gilt das Wort der Schweiz. Wir werden das nachher prüfen.
Es gibt nicht nur das dualistische System von Deutschland, das jetzt von Herrn Schmid Carlo im Antrag der Minderheit vorgeschlagen wird. Es gibt auch andere Systeme, das österreichische zum Beispiel. Wir werden nachher darüber sprechen. In einem Gebiet, wo das schweizerische Recht das Niveau des Übereinkommens erfüllt – das ist auch von Frau Beerli, Herrn Küchler und von anderen überzeugend dargelegt worden, dass das der Fall ist –, braucht es ja kein Umsetzungsgesetz, sondern wir können hier wirklich unsere Stärke ausspielen. Dass wir ausgerechnet beim Übereinkommen über die Rechte des Kindes eine Wende vornehmen sollten, würde man kaum begreifen.
Ich möchte aber darauf hinweisen, dass diese Frage des generellen Vorbehaltes mit dem Eintreten an sich nichts zu tun hat. Sie können Eintreten beschliessen und nachher so oder anders entscheiden. Das hat auch nichts zu tun mit der Unterstellung unter das Referendum. Es ist etwas eigenartig, dass man erklärt: Wenn die Unterstellung unter das Referendum nicht kommt, werde ich gegen Eintreten beziehungsweise gegen Zustimmung zum Übereinkommen sein.
Wir dürfen heute diesen Schritt tun, und zu den Vorbehalten werden wir nachher in aller Ruhe Stellung nehmen.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: La lenteur compréhensible que la commission du Conseil des Etats a mise dans l'examen de cette convention, ainsi que la volonté d'approfondissement de tous les aspects, y compris de détail, que nous avons vécue au sein de la commission lors de la précédente législature, justifient certainement un débat ample et complet en plénum. J'ai un grand intérêt à participer au débat que vous avez engagé et je tiens à vous remercier du fait que vous attribuez à cette convention l'importance indiscutable qu'elle revêt, malgré toute une série d'éléments et de nuances qui doivent être apportés. Je me réfère en particulier aux déclarations de M. Bieri.
Nous pouvons distinguer deux éléments essentiels de la convention: une importance que j'appellerai politique, et une signification juridique. En ce qui concerne la signification juridique, j'y reviendrai plus tard, mais je confirmerai tout de même ce que M. Béguin a dit excellemment sur le danger qu'il y a de se perdre dans les aspects purement formels qui deviennent finalement des aspects qu'il a qualifiés de «vétilleux». Monsieur Béguin, vous avez parlé d'attitudes tatillonnes de certains juristes, qui pourraient faire oublier l'essentiel de cette convention. Or, les juristes savent que le droit ne devrait jamais faire oublier l'essentiel. Le droit bien compris et bien entendu, tout au contraire, met en exergue les éléments essentiels. Or, il se peut parfois que des grands formalistes fassent oublier l'essentiel.
J'aborderai donc l'essentiel de cette convention, qui en est l'aspect politique, en particulier un aspect de politique étrangère. Mme Beerli et M. Küchler l'ont souligné de façon très claire.
Je reprends les propos de M. Küchler concernant l'insertion de cette convention parmi les priorités de notre politique étrangère: comme vous en avez discuté longuement lors du débat sur le rapport de politique étrangère, c'est l'engagement de la Suisse dans la défense des droits de l'homme. Nous comprenons la présente discussion comme touchant à cet engagement accru, qui a incité le Département fédéral des affaires étrangères à créer une nouvelle structure qui se concentre sur les problèmes des droits de l'homme, et qui, incontestablement, représente un engagement spécifique, jour après jour, dans notre politique.
Je rappelle qu'en ce qui concerne la politique des droits de l'homme, nous devons distinguer entre politique au sens étroit et éléments à caractère juridique qui touchent aux conventions internationales.
Il n'y a pas de doute que nous accordons à notre engagement quotidien davantage d'importance encore qu'aux grands problèmes des conventions internationales. Nous savons pertinemment, en effet, que c'est dans l'engagement quotidien que nous pouvons réussir parfois, hélas pas très souvent, à obtenir quelques résultats en essayant d'influencer la politique de pays qui ne respectent de loin pas les droits de l'homme. Comme vous le savez, cette politique est parfois très difficile, nous entrons même parfois en contradiction avec d'autres intérêts nationaux. Mais il s'agit incontestablement d'une de nos priorités essentielles. Parfois, l'appel spécifique au sauvetage d'une vie humaine dans un pays représente davantage que la plus importante des conventions juridiques.
Politique des droits de l'homme avant tout, donc, dans le secteur de la vie quotidienne, dans nos relations internationales, afin d'essayer de faire comprendre, sans présomption, mais avec la pleine conscience des valeurs que nous représentons, quelle est la longue tradition de notre pays dans ce sec-

teur. Faire comprendre aussi que les droits de l'homme ne sont pas simplement liés à une culture, à un moment historique, mais qu'au-delà de tout respect des cultures, il y a des éléments essentiels qui touchent simplement à l'homme en tant que personnalité et qui doivent être respectés de toute manière et partout dans le monde.
Il y a aussi naturellement les éléments juridiques, parmi lesquels l'approbation de conventions internationales joue un rôle important. Ils représentent un deuxième volet de notre politique des droits de l'homme.
J'en viens à ce que vous avez dit, Monsieur Bieri. Il est très important et très utile de poser la question. Qu'est-ce qu'une convention signée par quelque 180 Etats peut représenter, si nous savons qu'hélas, un certain nombre de ces Etats qui l'ont signée et qui ont même été parmi les premiers à la ratifier sont très éloignés du respect des droits de l'enfant tels que prévus dans la convention? On touche ici un problème central du droit international qui ne dispose que de très peu de possibilités de sanctions contre le mépris des dispositions légales. Mais tout de même, Monsieur Bieri, que serait la société internationale sans des règles juridiques claires et fermes? On peut au moins se fonder sur les règles juridiques pour blâmer, pour contester l'attitude de certains pays.
On en revient alors à la question initiale, d'ordre politique. Nous devons savoir, lorsque nous nous engageons pour une convention quelconque, qu'il y a des pays qui ratifient la convention, mais qui sont loin d'être exemplaires dans l'application de cette même convention. C'est un élément qui ne dispense pas la Suisse, et tous les pays «light minded», si vous me permettez cette expression anglaise, qui sont liés aux droits de l'homme de manière spécifique, d'assumer certaines obligations et de s'en faire porteurs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.
Lorsque M. Béguin rappelait que la non-participation à cette convention pourrait avoir des conséquences négatives, surtout auprès des pays qui, comme nous, sont engagés pour les conventions internationales, je dois dire que le retard que nous accusons déjà en vue de cette ratification nous fait parfois devenir l'objet de quelques interrogations. Malgré le respect qu'il y a pour l'attitude souveraine de la Suisse, on se demande pourquoi, là aussi, et dans des situations tellement évidentes, la Suisse veut faire cavalier seul.
Je rappelle la première chose que Mme Bellamy, la nouvelle directrice de l'Unicef – une institution internationale qui me paraît être tout à fait incontestée lorsqu'elle se bat pour les droits de l'enfant – nous a dite lors de son récent passage à Berne: «Nous n'avons rien à imposer à la Suisse, mais on serait très reconnaissant que la Suisse fasse aussi cet acte symbolique de ratifier une convention qui est très importante pour notre activité quotidienne de l'Unicef.» Je tiens à relever, parmi beaucoup d'autres, l'exemple de l'Unicef car, si beaucoup d'autres organisations internationales sont contestées, parfois à juste titre, pour certaines attitudes de type organisationnel, l'Unicef est largement respecté. Combien de milliers, de centaines de milliers d'enfants sont-ils à pouvoir jouir du soutien indispensable qui leur est accordé par cette organisation!
Monsieur Küchler, vous avez tout à fait raison: l'élément essentiel qui pousse le Conseil fédéral à vous proposer l'approbation de la convention est un élément de caractère politique, de politique étrangère. Et quand je dis politique étrangère, je dis aussi une des cinq priorités de notre rapport, qui reste l'élément essentiel de notre politique étrangère, c'est-à-dire la bataille quotidienne pour les droits de l'homme.
Je passe maintenant à la question juridique. Si nous avons dit avant, à juste titre, que les formalismes juridiques pourraient effacer l'importance matérielle de la convention, on ne veut tout de même pas sous-estimer les aspects juridiques très importants qui y sont contenus. La proposition de la minorité Schmid Carlo pose la question des répercussions sur le droit intérieur en Suisse, des interrelations qui existent à un niveau plus général, c'est-à-dire entre le droit international et le droit intérieur. Le rapporteur, M. Danioth, a déjà précisé qu'à part les éléments qui font l'objet d'une proposition de réserve, tous les autres éléments contenus dans la convention sont compatibles avec le droit national, un droit national d'ailleurs qui, à part quelques exceptions, représente, aussi pour ce qui concerne la situation de la famille et de l'enfant, un droit exemplaire derrière lequel nous pouvons nous situer sans complexe d'infériorité. A part donc ces éléments de réserve, le reste est compatible avec ce droit. Il demeure le problème clair et indiscutable qui est celui de l'application plus tard du droit, une application qui doit être laissée aux tribunaux en lesquels nous avons confiance. M. Béguin a dit – je pense que personne d'autre dans cette salle n'aurait pu l'affirmer mieux que lui – que nos tribunaux doivent toujours appliquer le droit avec cette base de bon sens, de «gesunder Menschenverstand», qui représente un engagement et un défi pour tout juge de ce pays.
J'en viens aux réserves. Je pense pouvoir dire que les quatre réserves proposées par le Conseil fédéral sont des réserves ayant un caractère juridique évident. Trois d'entre elles, Madame Leumann, sont d'importance mineure. Elles ne sont, au fond, pas contestées. Il y en a une bien plus importante, plus grave, qui touche aussi à la sincérité et à la droiture intellectuelle avec laquelle nous nous approchons des conventions internationales: c'est la question qui touche au rétablissement des liens familiaux.
Là, le Conseil fédéral a prévu une réserve. Le Conseil fédéral signale simplement qu'il y a là un processus à mettre en place qui est en partie lié aussi aux négociations bilatérales en cours avec l'Union européenne. Le Conseil fédéral ne peut pas s'engager immédiatement.
Il y avait donc une seule alternative, celle qui a été largement débattue en commission lors de la législature précédente, de renvoyer la ratification de la convention, pour ne pas émettre de réserve. Face à ce choix, le Conseil fédéral préfère la ratification et espère pouvoir, dans des délais acceptables, éliminer cette réserve juridique, car notre politique – vous le voyez dans les négociations bilatérales – doit être celle que je viens d'indiquer. Il serait cependant inacceptable – cette idée a été abordée en commission – de renvoyer purement et simplement la ratification et d'attendre le moment où la réserve aura pu être éliminée.
Reste la cinquième réserve, proposée en commission du Conseil des Etats, et qui touche au droit parental. Il s'agit surtout d'une réserve à caractère politique – vous l'avez dit, Madame Leumann – pour essayer de rassurer certains milieux qui voient le problème de manière trop formaliste, et qui pourraient s'exprimer négativement au sujet d'une convention qui devrait unifier le pays derrière les valeurs qu'elle consacre.
Si certains d'entre vous devaient imaginer que cette réserve pourrait rassurer les juristes les plus formalistes, le Conseil fédéral ne contesterait pas non plus une certaine signification juridique de la réserve.
Quant à la question du passage d'une situation moniste à une situation dualiste du type allemand dans les relations droit international/droit intérieur, on y reviendra plus tard, lorsque la proposition Wicki sera discutée. Je peux dire d'ores et déjà que la pratique que nous avons connue jusqu'à maintenant dans ce pays n'a pas posé beaucoup de problèmes. Elle représente tout de même une valeur dans un pays où le droit ne peut pas être vu seulement sur le plan intérieur, mais où on s'aperçoit que nos relations internationales nous engagent de plus en plus dans des situations qui touchent aussi au droit international.
M. Danioth a précisé de manière très claire que l'entrée en matière ne dépend pas des différentes réserves. Je vous invite donc à entrer en matière, en soulignant l'importance politique capitale de ce projet, importance politique que nous ne pouvons pas laisser nuancer par quelque formalisme juridique que ce soit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	35 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag der Kommission
Abs. 1 Bst. a^1 (neu)
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit
(Schmid Carlo, Reimann, Wicki)
Genereller Vorbehalt:
Die Schweizerische Eidgenossenschaft erklärt, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Es begründet völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Schweizerische Eidgenossenschaft nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden Rechts erfüllt.

Abs. 1 Bst. a^2 (neu)
Vorbehalt zu Artikel 5:
Die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge bleibt vorbehalten.
Abs. 1 Bst. a–d, 2, 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Leumann
Abs. 1 Bst. a^2 (neu)
Streichen

Art. 1
Proposition de la commission
Al. 1 let. a^1 (nouvelle)
Majorité
Rejeter la proposition de la minorité
Minorité
(Schmid Carlo, Reimann, Wicki)
Réserve générale:
La Confédération suisse déclare que la Convention en s'applique pas directement sur le plan intérieur. Elle impose aux Etats des obligations de droit international auxquelles la Confédération suisse satisfait en application de sa législation nationale, laquelle est conforme à la Convention.

Al. 1 let. a^2 (nouvelle)
Réserve portant sur l'article 5:
La législation suisse concernant l'autorité parentale demeure réservée.
Al. 1 let. a–d, al. 2, 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Leumann
Al. 1 let. a^2 (nouvelle)
Biffer

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Ich möchte Sie bitten, vorerst dem Sprecher der Minderheit das Wort zur Begründung des generellen Vorbehaltes zu erteilen. In der Kommission wurde dieser Vorbehalt mit 8 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit: Sie haben bereits beim Eintreten gehört, dass ich hier vor allem antrete, um das System des Monismus abzuwehren. Dieser Antrag der Minderheit bezweckt, die direkte Anwendbarkeit des Übereinkommens im innerschweizerischen Recht zu vermeiden. In seiner Formulierung entspricht er dem generellen Vorbehalt – das hat Herr Wicki bereits gesagt –, den Deutschland bei der Ratifizierung dieses Übereinkommens angebracht hat.
Ich habe bereits mehrfach erwähnt, dass die direkte Anwendbarkeit von internationalen Verträgen Probleme schafft. Diese direkte Anwendbarkeit internationaler Verträge ist nun weder in der Bundesverfassung noch in einem Gesetz festgeschrieben. Eine ungeschriebene Verfassungsnorm ist in dieser Hinsicht nicht zu sehen. Die direkte Anwendbarkeit internationaler Verträge ist eine Praxis, die der Änderung zugänglich ist. Wir können also vom Monismus zum Dualismus überwechseln, und zwar nicht nur als generelle Politik – das können wir auch – sondern auch im Einzelfall. Dafür rufe ich einerseits Professor Dietrich Schindler zum Zeugen an und andererseits die bundesgerichtliche Praxis, welche in dieser Hinsicht ebenfalls nicht einheitlich ist.
Ich weise darauf hin, dass das Bundesgericht in den Entscheiden BGE 104 IV 179ff., das ist der Fall Adams, und BGE 105 II 59, im Fall Omo, festgestellt hat, dass das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG von 1972 nicht unmittelbar anwendbar sei.
Ich weise auch darauf hin, dass in neuester Zeit die Völkerrechtslehre davon ausgeht, dass wir in der Schweiz durchaus vom System des Monismus zum System des Dualismus wechseln könnten. Der Ordinarius für Völkerrecht, Europarecht, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, Daniel Thürer, hat am 11. Januar 1995 in der «NZZ» einen Artikel unter dem Titel «Landesrecht und Völkerrecht bedingen sich gegenseitig» publiziert. In diesem Artikel kommt er zum Schluss, dass ein «Parlamentsvorbehalt» durchaus möglich sei bei der Genehmigung von internationalen Verträgen, dergestalt, dass dem Gesetzgeber letztlich die Befugnis vorbehalten bleibt, Völkerrechtsnormen die unmittelbare Anwendbarkeit zu versagen. Das Bundesgericht hat das zweimal getan, und vor gut einem Jahr hat einer der Völkerrechtslehrer bestätigt, dass das rechtlich in Ordnung war. Wir können das also tun, es gibt vom Gesichtspunkt des Rechtes her nichts, was uns davon abhalten würde.
Anlässlich der Beratung des Uno-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau hatte ich seinerzeit den Weg eines einfachen Bundesbeschlusses vorgeschlagen, der nicht das Übereinkommen genehmigt, sondern die Erklärung enthalten hätte, dass sich der schweizerische Gesetzgeber dafür einsetzt, die im Übereinkommen enthaltenen Normen in die schweizerische Rechtsordnung zu überführen. Mit einem solchen einfachen Bundesbeschluss hätte man die direkte Anwendbarkeit umgangen, weil man das Übereinkommen überhaupt nicht genehmigt hätte. Sie haben das seinerzeit abgelehnt.
Ich glaube nicht, dass es sinnvoll ist, den gleichen Weg noch einmal vorzuschlagen. Aber ich glaube, dass die ganze Diskussion um Monismus, Dualismus, direkte Anwendbarkeit weitergeführt werden muss.
Die Minderheit schlägt Ihnen heute einen anderen Weg vor, nämlich die generelle Formulierung des Vorbehalts, welcher besagt, dass dieses Übereinkommen mit einer Genehmigung keine unmittelbare innerstaatliche, direkte Anwendung gibt.
Der generelle Vorbehalt erklärt aber auch, dass dieses Übereinkommen die völkervertragliche Staatenverpflichtung erzeugt, welche die Schweiz mit der Genehmigung dieses Übereinkommens insoweit zu erfüllen verpflichtet ist, als die innerstaatliche Gesetzgebung mit dem Inhalt des Übereinkommens übereinstimme. Das heisst nichts anderes, als dass sich in der Schweiz einerseits niemand direkt auf dieses Übereinkommen berufen darf und von ihm Rechte ableiten kann, dass aber anderseits die Umsetzung des Übereinkommens durch die Gesetzgebung erfolgt.
Warum ist die Minderheit gegen das direkt anwendbare Völkerrecht? Es gibt mehrere Gründe:

1. Bundesrat Cotti hat gesagt, es sei wichtig, dass man auch in diesem Bereich klare Normen habe. Da habe ich meine Probleme, und ich bin nicht der einzige. Wer bestimmt, welche Normen eines internationalen Vertrages direkt anwendbar sind? Diese Diskussion ist Ihnen geläufig. Der Bundesrat erklärt in seiner Botschaft, dass diese und jene Bestimmungen direkt anwendbar seien. Aber selbst der Bundesrat sagt uns, letzten Endes werde es das Bundesgericht sein, welches erklärt, ob eine Norm direkt anwendbar sei oder nicht. Das lesen Sie auf den Seiten 20 und 21 der Botschaft.
Mit anderen Worten: Wir wissen heute überhaupt noch nicht, was direkt anwendbar sein wird und was nicht. Es gibt begründete Annahmen zu glauben, dieses oder jenes sei direkt anwendbar. Aber wir wissen es nicht. Wir legiferieren in diesem Bereich, ohne zu wissen, was wir eigentlich tun.
2. Ich glaube, wir sorgen für Rechtsunsicherheit, auch und insbesondere für den Richter. Es wird für unsere Richter langsam, aber sicher unübersichtlich, wo sie sich das Recht herholen müssen. Früher hat man als Jusstudent einen schönen lateinischen Satz gelernt, der hiess: «Jura novit curia.» Das heisst auf deutsch: «Das Gericht kennt das Recht.»
Daran zweifle ich mehr und mehr. Bei diesen vielen internationalen Abkommen kennt der Richter sein Recht eben nicht mehr. Ich beginne langsam, die Besorgnis jenes ehrwürdigen Präsidenten eines Bundesappellationsgerichts in San Francisco zu verstehen, als er mir auf die Frage, warum amerikanische Richter Mühe bekundeten, die Normen internationaler, auch von den USA unterzeichneter Verträge anzuwenden, erwiderte: Er kenne sein US-Recht und wende sein US-Recht an. Die Anwendung von solchem Vertragsrecht sei wie die Anwendung fremden Rechts. Es sei zunächst einmal Glückssache, überhaupt daran zu denken, dass in casu fremdes Recht noch anwendbar sein könnte. Wenn man daran gedacht habe, sei es zweitens Glückssache, das anwendbare Recht auch wirklich zu finden. Und habe man es gefunden, sei es drittens Glückssache, das auch noch zu verstehen. Daher bin ich der Auffassung, dass wir uns doch etwas zurückhalten sollten in der Anwendbarerklärung von Völkerrecht.
Wenn wir das selbst in unserer Sprache in unser Gesetz übertragen, haben wir erstens die Fundstellen besser beieinander und zweitens auch mit unserer Art die Erkenntlichkeit des Rechts besser gewährleistet.
3. Wir können direkt anwendbares Völkervertragsrecht nicht ändern. Darauf habe ich beim Eintreten bereits hingewiesen. Wenn wir die Verträge genehmigen – sie sind dann unmittelbar anwendbar –, kann man auf veränderte Verhältnisse nicht mehr eingehen. Das ist für uns atypisch. Wir sind uns in unserer direkten Demokratie gewöhnt, dass wir mit Initiativen Änderungen des Rechtsbestandes herbeiführen können. Wir wollen, dass der Staat auf geänderte Situationen mit einer Rechtsänderung reagieren kann. Das kann er hier nicht, es sei denn, er kündige den Vertrag oder bringe die erforderliche Mehrheit der Staaten dazu, die Auffassung der Schweiz zu teilen. Das dürfte ein Problem sein.
Daher bin ich der Auffassung – und mit mir die Minderheit –, dass wir den Schritt von diesem monistischen zum dualistischen System wagen sollten, was nichts anderes bedeutet, als dass wir zwar den Vertrag genehmigen, ihn aber nicht direkt anwendbar machen, uns aber international-rechtlich verpflichten, den Vertrag nach unserem Modus in unser innerstaatliches Recht zu überführen.
Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen.

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Die von Herrn Schmid Carlo und der Minderheit aufgeworfene Problematik ist natürlich einer sehr vertieften Auseinandersetzung wert. Sie dreht sich um eine zentrale Frage unseres völkerrechtlichen Verständnisses, ob ein monistisches oder ein dualistisches System vorzuziehen sei, wenn es um die Umsetzung internationaler Abkommen geht.
Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, dass wir in diesem Saal schon bei der Ratifizierung des Übereinkommens zur Beseitigung jeglicher Diskriminierung der Frau ein gewisses Missbehagen zum Ausdruck gebracht haben (AB 1996 S 61). Einzelne Votanten hatten Verständnis für den Wechsel geäussert, worauf sich der Rat doch mehrheitlich für die Beibehaltung unseres traditionellen Systems ausgesprochen hat. Aus diesem Grunde stösst eine erneute Überprüfung sicherlich auch beim Sprechenden auf Verständnis, vor allem wenn man bedenkt – ich habe es vorhin kurz erwähnt –, dass der Bundesrat laut Legislaturprogramm dem Parlament in nächster Zukunft eine ganze Reihe neuer Übereinkommen zur Ratifizierung zu unterbreiten gedenkt.
Die Kommission für Rechtsfragen vertritt die Meinung, dass beim vorliegenden Übereinkommen keine Gründe gegeben sind, welche für einen unverzüglichen Systemwechsel sprechen würden. Ob dies aufgrund einer blossen Praxisänderung möglich oder zumindest sinnvoll wäre, muss hier dahingestellt bleiben; ich respektiere die von Herrn Schmid zitierten namhaften Staatsrechtler. Auf alle Fälle hätte eine Neuausrichtung unserer Politik zur Übernahme internationalen Rechtes für die Schweiz erhebliche Konsequenzen, im innenpolitischen, aber mehr noch im aussenpolitischen Bereich. Diese Konsequenzen sollen näher geprüft werden.
Ob nun ein Systemwechsel ausgerechnet beim Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes sinnvoll und angesichts der auf dem Spiele stehenden Glaubwürdigkeit unseres Landes bezüglich der Menschenrechtspolitik angezeigt ist, wird von der Kommission für Rechtsfragen ernsthaft bezweifelt. Ich erlaube mir immerhin, bei dieser Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass in Zukunft möglicherweise zu prüfen wäre, einen mittleren Weg einzuschlagen, wie ihn beispielsweise Österreich kennt. Gemäss Artikel 50 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes «kann der Nationalrat beschliessen, dass gewisse Staatsverträge durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen sind». Dieser Erfüllungsvorbehalt bewirkt, dass der Staatsvertrag grundsätzlich zunächst keine, sondern erst aufgrund eines sogenannten Erfüllungsgesetzes eine innerstaatliche Rechtswirkung hat. Nach diesem Modell könnte beispielsweise auch in der Schweiz aufgrund gewisser Kriterien vom Parlament entschieden werden, ob je nach Gehalt ein internationales Abkommen unmittelbar Aufnahme in das Verfassungsrecht finden wird oder erst über die Ausführungsgesetzgebung ins schweizerische Gesetz übergeführt werden soll.
Nun haben wir aber gehört – das ist die mehrheitliche Auffassung in diesem Saal –, dass das schweizerische Recht auf Verfassungs- und Gesetzesstufe weitestgehend dem Rechtsgehalt des Kinderrechtsübereinkommens entspricht. Wir haben das Recht also bereits. Ein Legiferierungsspielraum ist, soweit nicht diese vier Vorbehalte da sind, überhaupt nicht gegeben. Wir haben keinen Handlungsbedarf, etwas umzusetzen, das nicht bereits im schweizerischen Gesetz enthalten ist. Die direkte Anwendbarkeit fundamentaler Grundsätze zum Schutze des Kindes sind so oder anders anwendbar – wenn nicht über dieses Übereinkommen, dann aufgrund des bestehenden schweizerischen Rechtes. Das ist der rechtlich wesentliche Unterschied zur Auffassung des Sprechers der Minderheit.
Für heute möchte ich Sie dringend bitten, der Kommissionsmehrheit zu folgen und von einem generellen Vorbehalt abzusehen. Das Kinderrechtsübereinkommen verdient einen solchen Hüftschuss nicht, denn es wäre auch nach aussen ein denkbar schlechtes Signal. Sagen wir, nachdem wir uns nun mit der Prüfung und Beschlussfassung wirklich reiflich Zeit gelassen haben, aufrichtig und ehrlich ja, nicht nur zur Form, sondern auch zum Inhalt des Übereinkommens.

Brunner Christiane (S, GE): Dans les propositions de ratification de conventions internationales en matière de droits humains, on peut constater que ces propositions de ratification se suivent et que les débats se ressemblent. Lors de notre dernière session, nous avons eu exactement la même discussion à propos de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Je dois concéder toutefois à M. Schmid Carlo qu'il a une imagination suffisamment débordante pour nous proposer chaque fois une stratégie différente, mais qui vise exactement le même objectif. M. Schmid Carlo exprime cha-

que fois une motion de défiance fondamentale à l'égard de notre tribunal suprême, le Tribunal fédéral, selon laquelle il n'est pas admissible que ce soit finalement notre juridiction supérieure qui puisse dire de manière définitive ce qui est directement applicable et ce qui ne l'est pas.
M. Danioth, dans son rapport, disait qu'il faudrait peut-être dorénavant examiner la question de savoir, comme en droit autrichien, pour quelles dispositions il est nécessaire de prévoir une législation d'application, ce dont on pourrait décider alors au niveau parlementaire. De mon point de vue, c'est déjà le cas en droit suisse. En effet, il est clair que lorsqu'une disposition en matière de droit international n'est pas suffisamment précise pour être directement applicable, l'engagement que nous avons pris au niveau international suppose ensuite l'adoption d'une législation d'application pour que ce droit puisse effectivement entrer en vigueur en tant que tel dans notre ordre juridique suisse.
Il m'apparaît toutefois que mettre une réserve à la lettre a, comme le propose M. Schmid Carlo, est une stratégie comme une autre pour revenir à la question fondamentale qui le préoccupe: d'une part, le droit international ne doit pas devenir partie intégrante du droit interne, alors que c'est là véritablement une des richesses de notre système juridique; d'autre part, je le répète, cela vise simplement à faire en sorte que le Tribunal fédéral ne puisse pas procéder à ce type d'interprétation.
Personnellement, je suis extrêmement attachée à notre système moniste, et je crois que cela nous apporte véritablement aussi un plus dans l'intégration que nous faisons avec soin, mais que nous voulons faire du droit international, plus particulièrement en ce qui concerne la protection des droits de la personne humaine. Je crois que c'est un mécanisme qu'il ne faut pas vouloir bouger sans arrêt à propos de chaque discussion sur une ratification de convention.
En ce sens, je vous invite à ne pas suivre la proposition de minorité.

Frick Bruno (C, SZ): Als Nichtkommissionsmitglied bin ich unbefangen an die Sache herangegangen, aber im Bewusstsein um die Problematik des sogenannt monistischen oder dualistischen Systems. Insbesondere Frau Kollegin Brunner Christiane hat mich motiviert, jetzt doch noch das Wort zu ergreifen.
Ich habe mich durchgerungen – ich musste mich durchringen, es lag nicht auf der Hand –, mich zur Minderheit Schmid Carlo zu bekennen. Es ist meinerseits sicher nicht ein Misstrauen dem Bundesgericht gegenüber, aber ich möchte vier Gründe nennen, die sich alle unter dem Titel «Rechtssicherheit, Rechtsverlässlichkeit» zusammenfassen lassen, die den Ausschlag gegeben haben, dass ich mich zur Minderheit Schmid Carlo bekenne.
Zum ersten habe ich bis heute nirgendwo lesen können und hat mir niemand sagen können, welche Bestimmungen des Übereinkommens direkt anwendbar sind und welche nicht. Das schafft doch in der Rechtsanwendung eine enorme Unsicherheit. Nicht nur das Bundesgericht hat das Übereinkommen zu berücksichtigen. Nein! Alle Stufen haben das zu tun; angefangen von der Vormundschaftsbehörde jeder Gemeinde über die kantonalen Gerichte bis hinauf zum Bundesgericht. Eine Verwaltungsstelle, eine Jugendkommission, die nicht im voraus erkennen kann, welches Recht gilt, hat es doch schwer, das Recht richtig anzuwenden. Über jedem Entscheid einer Fürsorgebehörde, einer Vormundschaftsbehörde oder einer Jugendkommission steht immer die Ungewissheit, wie das Bundesgericht aufgrund dieses Übereinkommens entscheiden wird. Das ist für mich doch auf die Dauer ein unerträglicher Zustand.
Der zweite Grund liegt in der Vielzahl der Konventionen. Auch der Kommissionssprecher, Kollege Danioth, der seinen Standpunkt sehr tiefgründig dargelegt hat, hat anerkannt, dass ein gewisses Malaise besteht. Je mehr Konventionen noch zusätzlich von uns mitgetragen werden, um so grösser wird die Rechtsungewissheit.
Der dritte Punkt betrifft die Rechtssicherheit generell und damit das Vertrauen in den Rechtsstaat. Je ungewisser das Recht, um so geringer ist das Vertrauen der Bürger in die Rechtsanwendung. Es ist ein grundlegendes Element des Staates, das die Identifikation mit dem Staat erlaubt und seine Autoritäten zu erkennen hilft, dass eine gewisse Rechtssicherheit besteht. Je grösser diese Unsicherheit ist, um so kleiner ist das Vertrauen. Je mehr Konventionen dieser Art unterzeichnet werden, um so grösser werden die Unsicherheit und die Ungewissheit, und das Vertrauen wird sinken.
Zum vierten möchte ich daran erinnern – und das war auch für mich ein entscheidendes Moment –, dass Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland einen Vorbehalt gleicher Art angebracht haben. Sie sind nicht völkerrechtsfremd. Sie tragen das Völkerrecht mit, aber sie haben das Problem erkannt. Sie möchten die Konvention umsetzen, aber sie haben diesen Schritt doch gewählt, um in ihrem Land eine Rechtssicherheit zu schaffen, die auch wir brauchen.
Aus diesen Gründen habe ich mich entschlossen, der Minderheit Schmid Carlo zuzustimmen, und ich möchte Sie bitten, dasselbe zu tun.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Si je dois fournir une argumentation, je signale que, telle qu'elle est engagée ici, la discussion me paraît tout à fait en dehors de la réalité objective que nous connaissons. M. Frick voulait faire état de la situation de nos commissions communales avec la réalité pratique quotidienne.
Jusqu'à maintenant, en Suisse, il n'y a pas eu de cas où le système moniste – parce qu'il s'agit aussi du principe général – a donné lieu à des difficultés concrètes d'application aux niveaux communal, cantonal et jusqu'au Tribunal fédéral. On me dit que tout au plus il y a eu des cas extrêmement rares. A part le fait que, parfois, c'est le droit suisse lui-même qui donne beaucoup à faire à nos tribunaux, à commencer par les commissions locales. On me signale donc que, du point de vue de la pratique quotidienne, le système moniste s'est révélé efficace, valable.
Comme M. Danioth l'a dit à juste titre, je ne veux pas exclure que, lorsqu'il s'agit d'une convention internationale qui nécessite alors une explicitation juridique plus détaillée – parce que des points d'interrogation importants peuvent naître –, on ait à ce moment-là, comme dans le système autrichien, un «Überführungsgesetz», parce qu'une détermination plus claire des dispositions internationales l'exige. C'est notre droit de le faire quand et comme nous le voulons.
Diese Überführungsfrage stellt sich sicher jedesmal, wenn ein internationales Abkommen ratifiziert werden muss. Aber in diesem Fall – es wurde x-mal bestätigt, und ich kann es nur wiederholen – sehen wir überhaupt keine Probleme, abgesehen von denjenigen, die von einem Vorbehalt abgedeckt werden.
Auch diese Vorbehalte sind – ich bestätige, was Frau Leumann sagte – eigentlich sehr grosszügig, bis an die Grenze von Recht und Politik, vorgeschlagen worden. Aber abgesehen von den Situationen, die von einem Vorbehalt abgedeckt worden sind, stellen sich überhaupt keine Fragen. Das Problem liegt schon darin, ob wir Vertrauen in unsere richterlichen Behörden – von den unteren bis zu den obersten Stufen – haben.
Ich muss eine Ergänzung machen. Ich denke an die Warnungen vor fremden Richtern in diesem Lande. Diese wurden immer laut, wenn es um die Anwendung irgendwelcher Bestimmungen internationaler Organisationen ging. Ich mache keine speziellen Bezüge. Da hat man sich über fremde Richter empört. Man wollte, dass die Richter, welche unser Recht anwenden, die unseren sind. Wir befinden uns hier genau in dieser Situation, wo schweizerische Richter diese immer mit unserem Recht in Vereinbarung stehenden internationalen Normen anwenden.
Man kann eine dogmatische theoretische Diskussion über monistisches oder dualistisches System führen. Beide sind sicher denkbar. Aber aufgrund dieses Übereinkommens stellt sich diese Frage überhaupt nicht. Ich würde auf alle Fälle davor warnen, ein System, das wir ohne Ausnahme angewendet haben, aufgrund dieses Übereinkommens zu ändern.

Wenn die betreffende Frage bei der Verfassungsrevision grundsätzlich gestellt werden soll, dann ist dies legitim.
Damit die Situation klar wird, erwähne ich mit Bezug auf Deutschland nur, dass sich die Uno-Kommission dieser Frage widmet und die Bundesrepublik Deutschland schon darauf aufmerksam gemacht hat, dass ein allgemeiner Vorbehalt zu Fragen Anlass geben könnte. Jedes Land kann aber sein System befolgen. Wir haben traditionell ein monistisches System befolgt, welches uns bisher überhaupt keine schwerwiegenden Probleme bereitet hat. Wir sollten uns – auch weil es darum geht, dem internationalen Recht die nötige Bedeutung zu erhalten – nicht vom monistischen System abkehren.
Je termine donc en invitant le Conseil des Etats à poursuivre dans la voie qui a été jusqu'à maintenant correcte. Monsieur Schmid Carlo, malgré vos doutes au sujet du romain «jura novit curia», nos tribunaux doivent continuer à connaître la législation nationale qui est très vaste et la législation internationale qui est bien plus limitée. Nous pouvons faire confiance à ceux qui nous régissent au niveau du troisième pouvoir.

Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit: Ich ergreife das Wort deswegen, weil Herr Bundesrat Cotti gesagt hat, wir hätten eigentlich keine grösseren Probleme mit dem heutigen monistischen System gehabt. Ich gestatte mir, eine leicht abweichende Auffassung zu vertreten. Das ist auch der tiefere Grund, weswegen ich auf diesem Pfad immer fortschreite und nicht nachgebe.
Wir hatten die Situation, Herr Bundesrat – ich weiss nicht, ob Sie damals noch in der Tessiner Regierung waren oder nicht –, dass wir im Zusammenhang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention wegen deren direkter Anwendbarkeit tatsächlich grössere Probleme gehabt haben. Der gesamte Bereich des Haftrichters, des Untersuchungsrichters musste schweizweit komplett neu geregelt werden. Das wäre alles noch gegangen; damit hatte man gerechnet. Aber alle Kantone, inklusive der Bund, waren komplett überrascht, als judiziert worden ist, es sei nicht mehr EMRK-konform, dass Verwaltungsbehörden im Verwaltungs- und im Privatrecht Strafen ausfällen. Wir haben genau in diesem Bereiche schweizweit in allen Teilen grössere Rechtsänderungen veranstalten müssen. Ich bin der Auffassung, dass man in diesem Falle, wenn man nicht direkte Anwendbarkeit akzeptiert hätte, nie in diese Falle gelaufen wäre.
Sie wissen, dass ich dem Bundesgericht gegenüber kritisch eingestellt bin. Wenn Sie sagen, gerade mit diesem Übereinkommen werden wir keine Probleme haben, gestatte ich mir zu sagen: «Ihr Wort in Gottes Ohr». Aber ich glaube nichts mehr in dieser Hinsicht.
Das Problem ist für mich nicht dieses Übereinkommen hic et nunc, sondern es ist für mich ein generelles Problem. Wenn man mir das letzte Mal gesagt hat, «ja schon, aber nicht gerade bei den Frauen», und wenn man mir heute wieder sagt, «ja schon, aber nicht gerade bei den Kindern», und wenn Sie, Herr Bundesrat, mich auf die Bundesverfassungsrevision vertrösten, wird man mir dann sagen: «Ja schon, aber nicht gerade bei der Totalrevision der Bundesverfassung.»
Es gibt kein internationales Abkommen zum Schutz von Schurken. Dort könnte man das tun. Ich habe nie Gelegenheit, das Problem, das echt ist, effektiv an den Mann und die Frau zu bringen, weil in der Sache selbst sehr schützenswerte Veranstaltungen da sind.
Es wird Leute geben, die sagen werden, das seien keine grösseren Probleme gewesen. Das ist eine Sache des Blickwinkels. Für uns waren es grössere Probleme.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Nach dem letzten Votum von Kollege Schmid Carlo nimmt die Diskussion nun eine Dimension an, die mir, ich gestehe es Ihnen offen, etwas unheimlich wird. Man soll jetzt doch bitte dieses Übereinkommen nicht vergleichen mit Artikel 6 EMRK: Die Schwierigkeiten sind ganz anders. Bei Artikel 6 EMRK hatten wir das Pech, einen ungültigen Vorbehalt zu formulieren, und wir konnten diesen Fehler nicht mehr korrigieren. Jetzt müssen wir dafür sorgen, dass unsere Rechtsprechung einigermassen EMRK-konform wird, und wir müssen uns auf politischer Ebene darum bemühen, dass die Strassburger Instanzen endlich gewisse schweizerische Rechtstraditionen anerkennen.
Aber, Herr Schmid Carlo, das sind zwei Paar Schuhe. Hier haben wir ein Übereinkommen, das uns mit einer exemplarisch sorgfältig begründeten Botschaft zur Ratifikation vorgeschlagen wird, ich möchte das unterstreichen. Auch Herr Danioth hat das richtigerweise, mindestens sinngemäss, gesagt. Man hat sich vom Bundesrat aus die allergrösste Mühe gegeben, sämtliche möglichen Schnittstellen aufzuzeigen, die Probleme zu «relevieren». Der Bundesrat hat sich auch zur Frage der direkten Anwendbarkeit, so weit an ihm, geäussert.
Wenn nun unterstellt wird, das Bundesgericht habe nichts Gescheiteres zu tun, als dieses Übereinkommen im Widerspruch zur schweizerischen Rechtsordnung auszulegen, dann tut man dem Bundesgericht unrecht, und ich kann diesen Vorwurf nicht auf dem Bundesgericht sitzenlassen.
Von wegen Verunsicherung, Herr Frick: Unerträglich ist die Verunsicherung dann, wenn wir beginnen, über die direkte Anwendbarkeit von Menschenrechten zu sprechen. Dieses Gegengewicht möchte ich auch noch gesetzt haben.
Ich bin vollständig überzeugt, Herr Bundesrat, dass wir gut daran tun, die Frage, ob Monismus oder Dualismus, sehr sorgfältig zu prüfen. Das müssen wir tun, spätestens mit der Revision der Bundesverfassung. Es gibt Konventionen und Völkerrecht der einen Kategorie und Konventionen und Völkerrecht der anderen Kategorie. Ich bin durchaus offen für diese Diskussion.
Aber, Herr Schmid Carlo, ich sage noch einmal ganz klar: So bitte nicht hier!

Abs. 1 Bst. a^1 – Al. 1 let. a^1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 11.50 Uhr
La séance est levée à 11 h 50

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 6. Juni 1996
Jeudi 6 juin 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Schoch Otto (R, AR)

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen
Droits de l'enfant. Convention

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 342 hiervor – Voir page 342 ci-devant

Art. 1 Abs. 1 Bst. a² – Art. 1 al. 1 let. a²

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: In einem sehr eingeschränkten Sinn möchte ich stichwortartig die einzelnen Bestimmungen erwähnen, um aufzuzeigen, inwiefern die Kommission die direkte Anwendbarkeit bejaht oder verneint.
Artikel 1 enthält die Definition des Kindes. Diese Bestimmung überlässt den Entscheid über den Beginn des rechtlichen Schutzes für das Kind den Vertragsparteien.
Artikel 2 betrifft den Genuss der gewährleisteten Rechte ohne Diskriminierung. Es handelt sich um ein direkt anwendbares, justitiables Recht, nicht diskriminiert zu werden. Das schweizerische Recht, Artikel 4 der Bundesverfassung, entspricht den Anforderungen des Abkommens.
Zu den Artikeln 3, 4 und 5, Wohl des Kindes, Pflichten der Eltern und des Staates: Diese Bestimmungen legen ein Prinzip für alle das Kind betreffenden Entscheidungen fest. Sie richten sich ausschliesslich an die nationalen Behörden; demzufolge leitet sich daraus kein direkt anwendbares Recht ab. Diese Bestimmungen belegen aber deutlich, dass das Übereinkommen über die Rechte des Kindes keine «Abdankung» der Elternrechte zur Folge hat.
Zu Artikel 5, wenn ich weiterfahren darf: Hier hat die Kommission einen Vorbehalt eingefügt, den wir gestern bereits in den Grundsätzen diskutiert haben, vor allem im Lichte des Streichungsantrages von Frau Leumann.
Die Kommission beantragt mit 11 zu 1 Stimmen die Aufnahme eines zusätzlichen Vorbehaltes, wonach die schweizerische Gesetzgebung – ich betone: die schweizerische Gesetzgebung – über die elterliche Sorge vorbehalten bleibt; der bisherige Begriff «elterliche Gewalt» wird hier aufgrund des neuen Zivilrechtes geändert. Übereinstimmend vertreten Ihre Kommission und die Verwaltung die Auffassung, dass ein rechtlich zwingender Grund für diesen Vorbehalt nicht gegeben ist. Wie bereits im Eintretensreferat dargelegt, gilt die elterliche Gewalt gemäss Artikel 301ff. ZGB. Indessen ist nicht zu übersehen, dass dieser die elterlichen Rechte und Pflichten voll umfassende Begriff des schweizerischen Rechtes dem Kinderrechtsabkommen fremd ist. In Anbetracht der eher schwachen Formulierung in Artikel 5 des Kinderrechtsabkommens, wonach die Eltern das Kind «angemessen zu leiten und zu führen» haben, drängt sich eine rechtliche Klarstellung und politische Präzisierung durchaus auf. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Gesetzgebung unseres Landes mit Bezug auf die elterliche Gewalt bzw. die elterliche Sorge nicht durch fragwürdige Interpretationsentscheide ausgehöhlt werden darf. Ich glaube, der Bundesrat hat bereits gestern signalisiert, dass er sich dieser eher politischen Aussage nicht widersetzt.

Leumann Helen (R, LU): Ich habe in meinen gestrigen Ausführungen schon ausführlich zu diesem Vorbehalt Stellung genommen und werde mich daher jetzt nur noch kurz fassen, weil ja doch ein ganzer Tag und eine ganze Nacht dazwischen liegen.
Der Vorbehalt lautet: «Die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge bleibt vorbehalten.» Dadurch entsteht der Eindruck, dass die elterliche Sorge in der schweizerischen Gesetzgebung etwas anderes aussagt als im Übereinkommen. Wie gerade von Kollege Danioth dargelegt und wie gestern von Herrn Bundesrat Cotti bestätigt, ist dem aber nicht so. Das heisst, es handelt sich nur um einen politischen Vorbehalt, da unsere Gesetzgebung ja regelt, was das Übereinkommen verlangt, und nicht angepasst werden muss. Ich glaube, da sind wir uns alle einig.
Der Vorbehalt aber macht deshalb irreführend glauben, dass dem nicht so sei, sondern dass unsere Gesetzgebung weiter geht, und das stört mich. Denn es widerstrebt mir, nur aus politischen Gründen einen Vorbehalt zu akzeptieren, welcher gar keinen Wert hat. Wir belasten ja diese Konvention sonst schon mit den vier nötigen Vorbehalten, und ich meine, es müsste nicht sein, dass wir noch einen zusätzlichen einbringen, der wertlos ist.
Es war gestern viel von unserer Glaubwürdigkeit beim Volk die Rede. Ich finde, dass wir gerade deshalb keinen unechten Vorbehalt aufnehmen dürfen, sondern dass wir klar aufzeigen sollen, dass unsere Gesetzgebung dem Übereinkommen entspricht.
Die Stimmung, die in gewissen Kreisen der Bevölkerung herrscht, geht gerade davon aus, dass das Übereinkommen von uns Dinge verlangt, die wir gar nicht geben müssen. Wir erwecken falsche Vorstellungen, wenn wir einen solchen Vorbehalt – der ein unechter ist – einbringen. Das trägt, wie ich meine, nur zur allgemeinen Verunsicherung bei. Es wäre besser und ehrlicher, wenn wir dazu stehen und den Vorbehalt entsprechend auch weglassen.

Brunner Christiane (S, GE): Il est vrai que, lors de notre discussion au sein de la commission, nous avions fait la même analyse que Mme Leumann.
Effectivement, comme l'a dit tout à l'heure le rapporteur, ce n'est pas une réserve qu'il est juridiquement nécessaire de faire; elle a plutôt le caractère d'une déclaration interprétative. Mais nous sommes quand même arrivés à la conviction qu'il est peut-être nécessaire, dans le cadre d'une convention telle que celle dont nous discutons aujourd'hui, de préciser de quelle manière nous entendions appliquer les articles 3 à 5, et notamment l'article 5, et que cela pouvait enlever un certain nombre de craintes qu'éprouve la population à cet égard.
Par conséquent, même si nous devons donner raison à Mme Leumann sur le fond, je pense que, pour d'autres raisons d'ordre plutôt explicatif et, sans que ce soit bien sûr de nature à restreindre en quoi que ce soit le droit des enfants tel qu'il est décrit dans la convention, nous pouvons quand même aller dans la direction que nous avons adoptée en commission et accepter cette réserve.
Je crois aussi d'ailleurs qu'avec le temps, la pratique pourra démontrer qu'il n'y a pas de difficultés d'application de la convention sur les droits de l'enfant, ce qui nous permettra alors de retirer cette réserve.
C'est dans ce sens-là que je vous demande de bien vouloir suivre la proposition de la commission.

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte Frau Brunner Christiane im Ergebnis wärmstens unterstützen. Frau Leumann hat gestern gesagt, es sei nicht oder zuwenig von Liebe und Zuneigung die Rede gewesen. Es mag sein, dass ich davon nicht gesprochen habe; ich versuche das jeweils zu praktizieren, und wenn ich spreche, versuche ich, rational zu sein.
In dieser Rationalität muss ich Ihnen folgendes sagen: Persönlich kann ich die Aussagen nicht unterschreiben, wonach

die Konvention zu 100 Prozent unserer Auffassung der elterlichen Gewalt entspricht. Ich vermag aber umgekehrt auch nicht zu behaupten, in welchem Umfange die Konvention unserer elterlichen Gewalt nicht entspricht. Was ich aber einigermassen sicher weiss, ist folgendes: Per saldo weiss nur das Bundesgericht, ob im konkreten Fall, gestützt auf eine Bestimmung dieses Abkommens, eine Deckungsgleichheit zwischen der elterlichen Gewalt nach schweizerischem ZGB und der elterlichen Sorge nach Artikel 5 des Abkommens besteht.
In dieser intellektuellen Aporie, bin ich der Auffassung, ist es eine Frage der Ehrlichkeit, dass wir hier einen Vorbehalt machen, um allfälligen Unklarheiten von vornherein den Boden zu entziehen. Ich behaupte nicht, dass es eine Inkompatibilität zwischen den beiden Konzepten gibt, aber das Umgekehrte kann man auch nicht beweisen.
Daher bitte ich Sie, der Kommission zuzustimmen.

Forster Erika (R, SG): Ich weiss, dass es wahrscheinlich keinen grossen Sinn hat, aber ich unterstütze trotzdem den Antrag Leumann.
Das Übereinkommen postuliert, dass das Kind Träger der anerkannten Menschenrechte – Meinungsäusserungsfreiheit, Informationsfreiheit, Gedanken-, Gewissensfreiheit usw. – sein soll. Dies ist allerdings nichts Neues, diese Rechte stehen ihm gemäss Verfassung bzw. Europäischer Menschenrechtskonvention und internationaler Pakte von 1966 über bürgerliche und politische Rechte bereits zu. Gerade die Tatsache – ich betone das –, dass die Durchsetzung der Menschenrechte für die Kinder schwer zu bewerkstelligen ist, hat dazu geführt, die allgemein anerkannten Menschenrechte für Kinder zu konkretisieren.
Heute schon, das wurde auch mehrmals betont, findet das Kindswohl in der Schweiz seinen praktischen Ausdruck in zahlreichen rechtlichen Bestimmungen. Die einen enthalten direkte, zwingende Anweisungen des Gesetzgebers selber und definieren damit unmittelbar und verbindlich, welche Rechtsfolgen das Kind erwarten darf. Andere sind an die Eltern gerichtet und bilden alsdann Leitlinie und Schranke der elterlichen Gewalt. Angesichts dieser Rechtslage ist mir nach wie vor unverständlich, weshalb die Kommission hier einen Vorbehalt anbringen will, es sei denn, er diene lediglich der Beruhigung der Ängste gegenüber einer zu starken Einmischung in die Rechte der Eltern, oder, anders formuliert, die Rechtsstellung des Kindes werde zu sehr aufgewertet.
Der Bundesrat weist in seiner Botschaft in Ziffer 35 auf Seite 73 darauf hin, dass er bezüglich der Formulierung von Vorbehalten zu internationalen Übereinkommen eine Praxis verfolge, die «im internationalen Vergleich tatsächlich relativ streng erscheinen» könne. Diese Praxis sei «Ausdruck eines Bestrebens, internationale Normen gerade im Bereich der Menschenrechte als völkerrechtliche Verpflichtungen ernst zu nehmen und Unvereinbarkeiten mit dem nationalen Recht klar aufzuzeigen».
Dieser Vorbehalt, der nun von der Kommission gemacht wird, trägt nach meiner Meinung zu einer solchen Klarheit indessen nicht bei. Im Gegenteil, er schadet dem Ansehen der Schweiz, da er suggeriert, dass das schweizerische Recht die Rechte der Eltern auf Kosten der Kindesrechte bevorzugt, was angesichts der zunehmenden Verrechtlichung des Kindesverhältnisses in unserem Lande falsch ist. Es schwächt gerade auch die grundsätzliche Stossrichtung der Konvention über die Rechte des Kindes, welche zum Ziel hat, die Rechtsstellung des Kindes zu stärken. Die Konvention enthält nämlich eine Reihe vertrauter, aber dennoch wichtiger kindesrechtlicher Grundprinzipien. An oberster Stelle steht die Menschenwürde, welche Kindern als vollwertigen Gliedern der Gesellschaft gleichfalls zustehen soll. Obendrein nimmt der Vertragstext – was mir bemerkenswert scheint – nachdrücklich das Leitbild der Familie auf, und zwar als Grundeinheit der Gesellschaft und natürliche Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller Mitglieder, insbesondere der Kinder.
Im Lichte des Gesagten bin ich der Meinung, wir sollten den Vorbehalt der Kommission streichen.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: J'ai dit hier qu'une préoccupation politique était également à la base de la proposition de la commission, que le Conseil fédéral accepte. Cependant, le droit ne peut pas être établi par un ordinateur, sur lequel vous pressez un bouton et où l'on vous dit si la législation nationale en matière de droit parental contient des différences importantes.
Je donne là raison à M. Schmid Carlo, en ce sens qu'en cas de doutes quant à d'éventuelles divergences, la commission, si elle le désirait, pourrait éliminer ces doutes en établissant une réserve, ce qui serait tout à fait acceptable par le Conseil fédéral et ne nuirait pas, Madame Forster, au prestige international de la Suisse.
Par conséquent, le Conseil fédéral accepte la proposition de la commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Leumann	9 Stimmen

Abs. 1 Bst. a–d – Al. 1 let. a–d

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Artikel 6 des Abkommens über die Rechte des Kindes umschreibt das Recht auf Leben. Das Recht auf Leben ist bereits durch die Bundesverfassung im Rahmen des ungeschriebenen Rechtes auf persönliche Freiheit gewährleistet. Es zählt im internationalen Recht zu den unabdingbaren Normen und ist daher direkt anwendbar.
Artikel 7 bezieht sich auf Bürgerrecht, Namen und Registrierung. Wir beantragen die Zustimmung zum Vorbehalt, den der Bundesrat vorschlägt: «Die schweizerische Bürgerrechtsgesetzgebung, die keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit einräumt, bleibt vorbehalten.»
Mit Absatz 2 sollen die Vertragsstaaten im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht das Recht auf eine Staatsangehörigkeit der Kinder sicherstellen, insbesondere auch für den Fall, dass das Kind sonst staatenlos wäre. In Bürgerrechtssystemen wie dem schweizerischen muss aber dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Zuerkennung der Staatsangehörigkeit nicht an der Geburt auf dem staatlichen Territorium – dem Prinzip des «jus soli» –, sondern an weiteren Voraussetzungen wie dem dauernden Aufenthalt über eine gewisse Zeit anknüpft. Hierzu gelten die Fristen gemäss Bürgerrechtsgesetz. Ausserdem gibt es keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit.
Aus diesem Grund drängt sich ein Vorbehalt in rechtlicher Hinsicht, aber auch politisch auf. Dies deshalb, weil an der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 die erleichterte Einbürgerung junger in der Schweiz aufgewachsener Ausländer abgelehnt worden ist. Diesem Entscheid ist Rechnung zu tragen. Die Schweiz ist übrigens mit einem entsprechenden Vorbehalt nicht allein; ich verweise auf das Fürstentum Liechtenstein.
Zu Artikel 8, Recht auf Bewahrung der Identität: Sie wird im schweizerischen Recht durch das ungeschriebene verfassungsmässige Recht auf persönliche Freiheit geschützt. Die Formulierung scheint eine direkte Anwendbarkeit der Bestimmung auszuschliessen.
Zu Artikel 9, Schutz des Kindes vor Trennung von seinen Eltern: Dies ist bereits weitgehend Bestandteil des schweizerischen Familienrechtes. Über die direkte Anwendbarkeit dieser Bestimmung lässt sich allerdings streiten.
Zu Artikel 10, wo ein Vorbehalt zu Absatz 1 angebracht wird: «Die schweizerische Gesetzgebung, die bestimmten Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern keinen Familiennachzug gewährt, bleibt vorbehalten.»
Gemäss schweizerischer Gesetzgebung – Artikel 17 Absatz 2 Anag – können nur Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung einen Anspruch auf Familiennachzug geltend machen. Aufgrund der Ausführungsvorschriften kann eine Bewilligung zum Nachzug der Ehegatten und der ledigen Kinder unter 18 Jahren erteilt werden, wenn der Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit gefestigt erscheinen, die Fami-

lie zusammen wohnen wird und eine angemessene Wohnung sowie genügend finanzielle Mittel vorhanden sind. Der Familiennachzug wird grundsätzlich nur gewährt, wenn dies beiden Ehegatten und allen Kindern, die noch eine elterliche Betreuung benötigen, das Zusammenleben ermöglicht.
Durch diese Massnahmen soll die Integration in Aufnahmeland erleichtert werden. Personen mit vorübergehendem Aufenthalt, nämlich Saisonniers, Kurzaufenthalter, Stagiaires, Studenten und Gäste, können demzufolge ihre Familie nicht nachziehen.
Das Bundesgericht interpretiert diese Grundsätze im Lichte von Artikel 8 EMRK wie folgt: «Wer selber keinen Anspruch auf längere Anwesenheit hat, vermag diesen Anspruch auch nicht einer Drittperson zu verschaffen.»
Gemäss bundesgerichtlicher Praxis bezieht sich der in Artikel 8 Absatz 1 EMRK gewährte Schutz des Familienlebens daher nur auf Personen mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte in seinem Entscheid vom 19. Februar dieses Jahres ausdrücklich fest, dass in Zusammenhang mit der Verweigerung des Familiennachzuges für ein Kind eines Ehepaares mit Jahresaufenthaltsbewilligung nicht nur auf das Familienleben, sondern auch auf die Einwanderungspolitik des Aufnahmelandes Rücksicht genommen werden muss. Unter diesen Umständen sei die Einreise des Kindes in die Schweiz nicht der einzige Weg für die Eltern, die familiären Beziehungen zu pflegen. Dies gelte vor allem dann, wenn das Kind bisher immer im Ausland gelebt habe. Soweit also der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.
Ein Antrag, in diesem Vorbehalt ausschliesslich Personen mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu beschränken, unterlag in der Kommission mit 4 zu 6 Stimmen und wird heute nicht mehr aufgenommen.
Die vom Bundesrat vorgeschlagene, weiter gehende Formulierung zielt darauf ab, der aktuellen Praxis Rechnung zu tragen, die unter bestimmten Voraussetzungen weiteren Ausländerkategorien als nur den Inhabern einer C-Bewilligung den Familiennachzug erlaubt. Diese Praxis hat keinen wesentlichen Einfluss auf die Zahl der in der Schweiz lebenden Ausländer, wie man uns versichert hat.
Der bundesrätliche Vorschlag hat den Vorteil, dass er die aktuelle schweizerische Praxis bezüglich Familiennachzug wiedergibt und es gleichzeitig erlaubt, künftigen Entwicklungen in der schweizerischen Praxis hierzu angemessen Rechnung zu tragen.
Unter diesen Umständen erachtet die Kommission für Rechtsfragen den Vorbehalt aus rechtlicher Sicht, vor allem aber auch aufgrund der politischen Akzeptanz einer europarechtskonformen Einwanderungspraxis als gerechtfertigt. Auch hier steht die Schweiz mit einem solchen Vorbehalt keineswegs allein. Im Unterschied zu diversen Organisationen spricht sich u. a. die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen ausdrücklich für die Ausnahme dieses Vorbehaltes aus.
Ich möchte fortfahren, Ihnen den Inhalt dieser Bestimmungen zu zitieren und vor allem aufzuzeigen, wo nach Auffassung der Kommission direkt anwendbare Rechte da sind, damit auch dieser Umstand transparent wird – selbstverständlich in der Meinung, dass wir derartige Bestimmungen nicht abändern können und wollen.
Artikel 11 betrifft Massnahmen gegen rechtswidriges Verbringen von Kindern ins Ausland. Das Schweizer Recht steht im Einklang mit dieser Bestimmung, da das Strafgesetzbuch die Entführung von Minderjährigen bestraft und unser Land Vertragspartei beim Europäischen Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts sowie des Haager Übereinkommens vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführungen ist. Die Formulierung schliesst jedoch ein direkt anwendbares subjektives Recht aus.
Artikel 12 betrifft das Recht, gehört zu werden: Im Verhältnis zu den staatlichen Behörden geniesst das Kind im schweizerischen Recht das aus Artikel 4 der Bundesverfassung abgeleitete Recht auf Gehör. Dieses ist im Rahmen der Gesetzgebung entsprechend ausgestaltet, wobei Einschränkungen bestehen. Gerade im neuen Scheidungsrecht soll diesem Anliegen vermehrt Rechnung getragen werden. Über die direkte Anwendbarkeit kann keine zuverlässige Prognose abgegeben werden.
Artikel 13, Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit; Artikel 14, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Artikel 15, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit; Artikel 16, Schutz des Privatlebens: Im schweizerischen Recht sind all diese Rechte durch das ungeschriebene Grundrecht auf Meinungsäusserungsfreiheit in der Bundesverfassung gewährleistet: durch Artikel 55 über den Schutz der Pressefreiheit, Artikel 49 über die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Artikel 56 zur Vereinsfreiheit, ferner durch die ungeschriebenen Grundrechte der Versammlungs- sowie der persönlichen Freiheit und schliesslich durch Artikel 36 Absatz 4 der Bundesverfassung zur Unverletzlichkeit des Brief- und Telegrafengeheimnisses.
Diese Bestimmungen schützen klassische Rechte und Freiheiten und dürfen als direkt anwendbar gelten. Dies allerdings mit den bereits erwähnten Einschränkungen, wie sie zu Artikel 5 gemacht werden.
Artikel 17, Zugang zu den Medien: Diese Bestimmung, über die ich im Eintretensreferat nähere Ausführungen machte, ist eindeutig programmatischer Natur und schafft kein justitiables Recht. Es gibt also einem Kind nicht das Recht, bis tief in die Nacht hinein vor dem Fernseher zu sitzen.
Artikel 18, gemeinsame Verantwortung der Eltern für das Kind: Die Verantwortung der Eltern ist im schweizerischen Recht durch den Begriff der elterlichen Gewalt umschrieben. Die programmatische Formulierung lässt dem Staat eine grosse Handlungsfreiheit, welche im vorliegenden Fall durch den Vorbehalt ausgeschöpft wird, wie Sie ihn nun beschlossen haben.
Artikel 19, Schutz vor Gewalt, Misshandlung und Ausbeutung innerhalb der Familie; Artikel 20, Massnahmen bei Trennung des Kindes von der Familie: Im schweizerischen Recht erfolgt der Schutz des Kindes durch das Zivilrecht (Art. 307ff. ZGB) und das Strafrecht (Art. 27 und 187ff. StGB). Die Formulierungen lassen darauf schliessen, dass darin keine subjektiven justitiablen Rechte enthalten sind.
Artikel 21, Adoption; Artikel 22, Schutz und Beistand für Flüchtlingskinder; Artikel 23, Schutz und Förderung des behinderten Kindes; Artikel 24, Recht auf Gesundheit; Artikel 25, regelmässige Überprüfung der Behandlung eines kranken Kindes; Artikel 26 und 27, Recht auf soziale Sicherheit und auf angemessenen Lebensstandard: Es handelt sich hier durchwegs um im schweizerischen Rechtsleben anerkannte und erreichte Postulate, welche in programmatischer Hinsicht die Bestrebungen der Behörden unterstützen sollen.
Artikel 28, Recht auf Bildung: Diese Bestimmung weist einen identischen Grundgehalt auf wie Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a des Internationalen Paktes der Uno über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des sogenannten Paktes 1. Die Schweiz ist diesbezüglich somit internationalrechtlich bereits gebunden.
Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens zielt darauf ab, den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich zu machen. Es ist jedoch klar – ich möchte dies präzisieren –, dass diese Vorschrift, ähnlich wie in Pakt 1, die Unentgeltlichkeit ausschliesslich für öffentliche Schulen vorschreibt. Eine Verpflichtung des Staates, private Schulen finanziell zu unterstützen, lässt sich daraus nicht ableiten. Die Bestimmung ist auch eindeutig nicht direkt anwendbar.
Artikel 29 betrifft die Bildungsziele und ist ebenfalls nicht direkt anwendbar.
Artikel 30, kulturelle Rechte der Kinder von ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten: Diese Bestimmung übernimmt den analog formulierten Artikel 27 des Paktes 2.
Artikel 31, Recht auf Ruhe, Spiel, Erholung und Teilnahme am kulturellen Leben: Diese Bestimmung, die in der Öffentlichkeit ja auch ab und zu zu reden gegeben hat, ist nach ein-

deutiger Auffassung von Bundesrat, Verwaltung und Kommission für Rechtsfragen programmatischer Natur und nicht justitiabel. Sie bildet eine Neuheit auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes, aber auch im schweizerischen Recht selbst.
Klagbare Ansprüche auf so und so viel Freizeit, Spielmöglichkeiten, Fernsehkonsum und was immer denkbar ist bestehen natürlich nicht. Auch diese Bestimmung ist im Lichte der Grundsatzbestimmungen – vor allem der elterlichen Rechte und Pflichten – von Artikel 5 zu sehen und sinnvoll anzuwenden.
Bezüglich Artikel 32 über den Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung greift in der Schweiz bereits der Schutz durch das Arbeitsgesetz, das Heimarbeitsgesetz sowie das Obligationenrecht und andere gleichgelagerte Vorschriften.
Die Bestimmungen der Artikel 33 bis 36 betreffend Schutz vor Suchtstoffen, Bekämpfung des Kinderhandels sowie Schutz vor jeglicher Form von Ausbeutung lassen dem Gesetzgeber die Freiheit zur Ergreifung aller durchführbaren Massnahmen, begründen jedoch kein justitiables Recht.
Bei Artikel 37 betreffend Garantien bei Freiheitsentzug des Kindes schlägt der Bundesrat den Vorbehalt vor, wonach die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug nicht ausnahmslos gewährleistet ist. Den grundlegenden Aspekten über den Freiheitsentzug wird im schweizerischen Recht Rechnung getragen. Die Bestimmung des Übereinkommens lautet: «Insbesondere ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, von Erwachsenen zu trennen, sofern nicht ein anderes Vorgehen als dem Wohl des Kindes dienlich erachtet wird.»
Diese räumliche und organisatorische Trennung des Jugendlichen von Erwachsenen im Freiheitsentzug ist weder für die Untersuchungshaft noch für den Vollzug von Massnahmen und Strafen des Jugendstrafrechts ausnahmslos gewährleistet. Obschon bereits die Konvention Abweichungen unter bestimmten Voraussetzungen zulässt, erachtet es der Bundesrat als gerechtfertigt, zur Vermeidung von Interpretationsschwierigkeiten einen ausdrücklichen Vorbehalt anzubringen. Die Kommission schliesst sich dem an. Ich bitte Sie, hierüber abzustimmen, Herr Präsident.
Über Artikel 38 betreffend Schutz des Kindes im bewaffneten Konflikt hat sich in der Öffentlichkeit eine Diskussion ergeben. Die Bestimmung über die Rechte des Kindes betreffend unmittelbare Teilnahme von Kindern unter 15 Jahren an Feindseligkeiten ist natürlich äusserst problematisch. Sie ist aber in Wirklichkeit eine Mindestvorschrift. Das bedeutet, dass dieser Artikel den höheren Schutz einer strengeren Vorschrift aus nationalem Recht nicht tangiert. Artikel 13 und 82 des Militärgesetzes mit den höheren Altersgrenzen gehen daher vor.
Als Depositarstaat der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle hat die Schweiz eine besondere Verantwortung für die Einhaltung und die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechtes übernommen. Aus diesem Grund hat sich die Schweiz mit anderen Ländern – allerdings vergeblich – für höhere Mindestaltersgrenzen im Übereinkommen eingesetzt.
Diese Umstände haben den Bundesrat veranlasst, eine Erklärung zu Artikel 38 abzugeben, die Sie auf Seite 68 der Botschaft finden, worin die Schweiz ausdrücklich auf die Verpflichtung jedes Vertragsstaates verweist, «die für ihn geltenden Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und die Normen des nationalen Rechts anzuwenden, soweit diese besser geeignet sind, den Schutz und die Betreuung des Kindes in bewaffneten Konflikten sicherzustellen».

Wicki Franz (C, LU): Zu Artikel 38 Absatz 2 der Konvention: Gemäss dieser Bestimmung können bereits 15jährige als Soldaten an Feindseligkeiten teilnehmen. Diese tiefe Altersgrenze ist mit dem Kindeswohl nicht vereinbar. Diese Bestimmung ist auch ein Widerspruch zu Artikel 3 Absatz 1 des Übereinkommens, wo es heisst, dass bei allen Massnahmen, welche die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig sein soll. Es ist daher richtig und wichtig, wenn wir hier aus der Mitte des Rates ausdrücklich festhalten, dass wir das in dieser Bestimmung festgelegte Mindestalter nicht gutheissen und dass die Schweiz von dieser Möglichkeit, bereits die 15jährigen in den Militärdienst einzuziehen, nicht Gebrauch macht.

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Artikel 39 betrifft die Massnahmen zur Rehabilitation, also den gleichen Sachbereich. Ich möchte das von Kollege Wicki geäusserte Anliegen meinerseits selbstverständlich unterstützen und es vor allem begrüssen, dass der Bundesrat hier eine auslegende Erklärung abgegeben hat.
Zu Artikel 40, Rechte des Kindes im Strafverfahren: Die Absätze 1 und 2 sind wohl direkt anwendbar, soweit ihre Anwendung keine Ausnahme spezieller innerstaatlicher Massnahmen voraussetzt. Die Absätze 3 und 4 sind programmatischer Natur. Die Kommission für Rechtsfragen ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass die strikte Trennung von Untersuchungsinstanz und urteilender Behörde im Jugendstrafverfahren in vielen Fällen weder möglich noch notwendig ist. Jedermann, der das Jugendstrafverfahren in der Schweiz kennt, weiss, dass es durchaus mit gutem Grund unterschiedliche Regelungen gegenüber den Strafverfahren für Erwachsene gibt. Entscheidend sind nicht so sehr Behördenstrukturen als vielmehr die Verwirklichung des Grundsatzes, dass im Jugendstrafrecht der Erziehungs- und Besserungsgedanke oberste Priorität hat.
Wenn bei Bagatellfällen, beispielsweise im Strassenverkehrsrecht, der untersuchende Jugendanwalt das Verfahren mit einer eigenen Strafverfügung – Verweis oder Busse – abschliesst, ist dies situationsgerechter und dem Empfinden des Jugendlichen zuträglicher, da die Sanktion rasch und verhältnismässig erfolgt, als wenn er nachher in einem aufwendigen Jugendgerichtsverfahren vorgeladen wird. Auch angesichts der in diesem Bereich laufenden Rechtsfortentwicklung drängt sich ein Vorbehalt auf.
In diesem Zusammenhang ist die Bestimmung zu relativieren, dass die Überprüfung durch eine zuständige Behörde oder ein zuständiges Gericht umfassend erfolgen solle. Eine Überprüfung, die sich auf Verfahrensmängel beschränkt, hat, ähnlich wie in der vorgenannten Beurteilung dargestellt, durchaus ihre Berechtigung.
Schliesslich ist ein Vorbehalt in bezug auf die Unentgeltlichkeit angebracht; sie darf nicht als endgültige Kostenbefreiung der begünstigten Person verstanden werden. In diesem Sinne unterstützen wir den vom Bundesrat angebrachten Vorbehalt zu dieser Bestimmung.
Damit hätte ich die einzelnen Bestimmungen, soweit sie Erläuterungen bedürfen, durchgesprochen. Die anderen Bestimmungen sind formaler Natur. Ich erwähne vor allem Artikel 51, wonach die Vorbehalte Ziel und Zweck des Übereinkommens nicht tangieren dürfen und jederzeit zurückgezogen werden können.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: In Absatz 2 von Artikel 1 des Beschlussentwurfes ist die Ermächtigung an den Bundesrat enthalten, den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen mit den vom Parlament beschlossenen Vorbehalten zu erklären. Wie bereits dargelegt, sind die beantragten bzw. nunmehr beschlossenen Vorbehalte mit Ziel und Grundgehalt des Übereinkommens vereinbar. Der Bundesrat ist daher zu ermächtigen, die Ratifizierung mit den entsprechenden Vorbehalten vorzunehmen.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Absatz 3 enthält die Ermächtigung an den Bundesrat zum Rückzug der Vorbehalte. Die Vorbehalte haben transitorischen Charakter. Mit den Vorbehalten gibt die Schweiz zu erkennen, dass sie in-

ternationale Normen im Bereich der Menschenrechte als völkerrechtliche Verpflichtungen ernst nimmt und daher Unvereinbarkeiten mit nationalem Recht klar aufzeigt. In fast allen Gebieten, wo nun das Parlament einen Vorbehalt angebracht hat, ist die Rechtsentwicklung im Gange. Gerade mit Rücksicht auf die wichtigen bevorstehenden Entscheide zum freien Personenverkehr muss der Vorbehalt zu Artikel 10 vorläufig aufrechterhalten werden, was Sie beschlossen haben. Mit der Beseitigung der Divergenz bzw. allfälliger Interpretationsprobleme fällt die Berechtigung für den Vorbehalt weg. Es ist daher angemessen, dem Bundesrat die Kompetenz gegebenenfalls zum Rückzug dieser Vorbehalte einzuräumen.

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Minderheit
(Reimann, Schmid Carlo)
Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

Art. 2
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Minorité
(Reimann, Schmid Carlo)
Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Hier ist der letzte wichtige Differenzpunkt, den es auszuräumen gilt. Die Kommissionsmehrheit beantragt (mit 10 zu 2 Stimmen), diesen Beschluss nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.
Gemäss Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung sind völkerrechtliche Verträge, die «eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen», dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Die geltende Praxis geht davon aus, dass nur dann von internationaler Rechtsvereinheitlichung gesprochen werden kann, wenn der fragliche Vertrag unmittelbar anwendbare Bestimmungen enthält. Der Bundesrat geht in konstanter Praxis davon aus, es müsse bei einer Rechtsvereinheitlichung ein zusammenhängendes Rechtsgebiet von der nationalen in die internationale Rechtsetzung übergeführt werden.
Nun wurde zu Beginn dieses Geschäftes und in der Detailberatung ebenfalls darauf hingewiesen, dass einzelne Bestimmungen unbestreitbar direkt anwendbares Recht enthalten. Ich habe es bei den einzelnen Bestimmungen erläutert. Die eigentliche rechtliche Substanz, die auf diese Weise vereinheitlicht wird, ist jedoch klein. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes verstärkt und ergänzt teilweise die bereits in zahlreichen schweizerischen Gesetzgebungen enthaltene Rechtsordnung für die Kinder, und sie kodifiziert sie in einem einzigen Erlass. Eine Pflicht zur Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum ist somit nicht gegeben.
Sie wissen, dass die eidgenössischen Räte nach Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung allerdings auch weitere Übereinkommen dem fakultativen Referendum unterstellen können. In Anbetracht des weit ausgebauten Referendumsrechtes in unserer direkten Demokratie haben Bundesrat und Parlament bisher eine grosse Zurückhaltung bei der Anwendung dieses fakultativen Staatsvertragsreferendums an den Tag gelegt; ich meine zu Recht. Nachdem wir eine derart breite Palette von Referendumsmöglichkeiten haben, ist es Aufgabe des Parlamentes, dort, wo ihm die abschliessende Kompetenz zusteht, seine Verantwortung wahrzunehmen.
Nach den erhaltenen Auskünften ist es bisher zu einem einzigen Anwendungsfall von Artikel 89 Absatz 4 gekommen: Im Jahre 1980 unterstellte das Parlament die Umwandlung von Darlehen an die International Development Agency (IDA) in ein Geschenk dem fakultativen Referendum. Massgeblich war hier, dass vier Jahre zuvor die Gewährung eines Darlehens an die gleiche IDA in der nach altem Recht angeordneten Volksabstimmung abgelehnt worden war.
Die Kommission für Rechtsfragen ist mehrheitlich der Auffassung, eine Referendumsabstimmung würde in weiten Kreisen die missverständliche Meinung aufkommen lassen, es bestehe ein erheblicher rechtlicher Handlungsspielraum, was, wie in diesen zwei Tagen sicher dargelegt wurde, nicht zutrifft.
Über die Opportunität eines Referendumskampfes enthalte ich mich hier persönlich einer Stellungnahme.

Reimann Maximilian (V, AG), Sprecher der Minderheit: Wir haben in der gestrigen Debatte und auch heute gesehen – der Bundesrat hat das bestätigt –, dass zur Stunde noch niemand weiss, was alles aus dieser Konvention für unser Land künftig direkt anwendbares Recht sein wird und was nicht. Der Schlüssel für diese Frage liegt einzig und allein beim Bundesgericht. Dieser Zustand ist unbefriedigend. Das haben bereits mehrere Votanten zu Protokoll gegeben, seien sie nun für oder gegen Eintreten auf die Vorlage, für oder gegen den generellen Vorbehalt im Sinne der Minderheit Schmid Carlo. Ebenfalls wurde – nicht unbedingt mit Begeisterung – vermerkt, dass das einmal als direkt anwendbar erklärte Völkerrecht nicht mehr abgeändert werden kann. Auch diese Feststellung erweist sich in einem Staat mit direkter Demokratie nicht eben als glücklich, um nicht zu sagen als stossend. Besser haben es da jene Länder, die den Weg der monistischen Rechtsanwendung verlassen haben und das dualistische System zur Umwandlung von Völkerrecht ins Landesrecht beschreiten.
Sie haben es wiederholt abgelehnt, dieses schweizerische System im Zusammenhang mit einer konkreten Vorlage zu ändern. Jede Vorlage sei, so wurde argumentiert, eben das falsche Objekt, sei es die Konvention gegen die Diskriminierung der Frau, sei es die heutige Vorlage oder sei es eine der zahlreichen noch auf uns wartenden Vorlagen, einschliesslich der umstrittenen Sozialcharta, also tue man gut daran, das Problem im Zuge der bevorstehenden Verfassungsrevision zu behandeln und wenn möglich dort zu lösen.
Man kann diese Auffassung als richtig betrachten oder als Verzögerungstaktik bezeichnen; ein schaler Nachgeschmack bleibt vorderhand so oder so bestehen, weil nämlich laufend neues, richterliches Recht geschaffen wird, ohne dass der Souverän auch nur ein Wort dazu zu sagen hat. Das erachte ich in unserem Land, das die direkte Demokratie kennt und die Volksrechte hochhält, als stossend, als faktische Umgehung des Souveräns. Deshalb schlage ich Ihnen, um dem Respekt gegenüber den Volksrechten immer noch gebührend Rechnung zu tragen, einen Weg vor, der auf bestehendem Verfassungsrecht beruht, nämlich die Unterstellung des vorliegenden Bundesbeschlusses unter das fakultative Referendum. Es muss damit weder neues Recht geschaffen noch ein traditioneller Systemwechsel vorgenommen werden.
Wir haben dazu, Sie haben es schon vom Kommissionssprecher gehört, zwei Möglichkeiten:
1. Die zwingende Unterstellung unter das fakultative Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c der Verfassung. Dieser Anwendungsverfall ist vorgesehen für den Fall, dass mit dem Übereinkommen eine «multilaterale Rechtsvereinheitlichung» herbeigeführt wird.
In der Kommission bezog sich mein gleichlautender Antrag auf diesen Absatz. Von zuständiger Seite der Verwaltung wurde damals eingewendet, es handle sich hier nicht um eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung. Darüber kann man sich streiten. Nach unserem monistischen System mit direkter Anwendbarkeit von Bestimmungen des Übereinkommens auf unsere innerstaatliche Rechtsordnung schliesse ich diese Variante zumindest nicht aus.
2. Wie immer dieser Auslegungsstreit ausgehen mag, als Parlament haben wir noch die zweite Möglichkeit, nämlich gemäss Artikel 89 Absatz 4 vorzugehen und durch freiwilli-

gen Beschluss beider Räte den vorliegenden völkerrechtlichen Vertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen.
Diesen Weg möchte ich Ihnen nun beliebt machen. Haben wir den Mut, das Volk zu diesem Übereinkommen Stellung nehmen zu lassen, ein Übereinkommen, das zweifellos Eingriffe in den familiären Alltag bringen kann und das die sensible Beziehung zwischen Eltern und Kindern und damit die Kernzelle unserer Gesellschaft par excellence betrifft. Ein solches Vorgehen empfiehlt sich auch aus staatspolitischen Gründen.
Ich habe gestern schon auf das gespannte Verhältnis zwischen Behörden und Souverän hingewiesen. Was wird das Volk wohl denken, wenn es erfährt, dass es von der öffentlichen Diskussion und der Mitsprache um eine Vorlage ausgeschlossen wird, die gezielt die familiären und damit die höchst individuellen Rechte zum Inhalt hat? Geben Sie dem Souverän zumindest fakultativ die Möglichkeit, hier mitzureden bzw. mitzuentscheiden, wie es uns die Verfassung zugesteht! Oder hat jemand Angst vor einer öffentlichen Diskussion oder einer denkbaren Niederlage an der Urne? Ich meine, Angst war und ist immer noch der schlechteste Ratgeber in der Politik.
Natürlich, in einer Demokratie ist der Ausgang einer Volksabstimmung alleweil offen; aber wir hätten dem Volk immerhin die Möglichkeit zur Diskussion gegeben, und in dieser Diskussion könnte einiges richtiggestellt werden, was bewusst oder unbewusst an Falschem in die vorliegende Konvention hineininterpretiert worden ist.
Ich bitte Sie, nutzen Sie diese Chance eines freiwilligen Brükkenschlags zum Souverän, und stimmen Sie dem Antrag der Minderheit zu!

Küchler Niklaus (C, OW): Nach der eingehenden Diskussion in unserer Kommission möchte ich mich eindeutig gegen die Unterstellung der Konvention unter das fakultative Referendum aussprechen. Ich bin der Meinung, dass im vorliegenden Fall sowohl staatspolitische als auch verfassungsrechtliche Gründe gegen die Unterstellung der Konvention unter das Referendum sprechen. Staatspolitisch ist von einem Referendum abzusehen, weil nur schon die zahlreichen, zum Teil extrem abgefassten Zuschriften gewisser Kreise, die wir im Hinblick auf unsere Kommissionsberatungen, aber auch im Hinblick auf unsere Ratsdebatten von gestern und heute erhalten haben, für einen allfälligen Abstimmungskampf Schlimmes erahnen lassen. Es würde dannzumal überhaupt nicht mehr um das sachlich wichtige Thema, um den Schutz des Kindes, gehen, sondern bestimmt in erster Linie um einen vollständigen und unsachlichen Verriss des Konventionstextes – der zugegebenermassen nicht in allen Teilen leichtverständlich abgefasst ist. In der Bevölkerung würden unnötige Ängste betreffend Aushöhlung der Familie und Abschaffung der elterlichen Gewalt provoziert. Anstatt den nationalen Zusammenhalt – der in den Regierungsrichtlinien 1995–1999 erwähnt ist – zu fördern, würden in einem Abstimmungskampf geradezu gehässige Keile in unsere Bevölkerung hineingetrieben.
Sollte die Konvention am Ende, Kollege Reimann hat es angetönt, gar abgelehnt werden, wäre das doch dem humanitären Image unseres Landes auf internationaler Ebene schwer abträglich – dem Image einer Schweiz, die sich in den letzten Jahren immer engagierter für die Förderung der Menschenrechte einsetzte. All dies gilt es doch gerade aus staatspolitischer Sicht zu vermeiden.
Aber auch verfassungsrechtlich besteht keine Veranlassung, die Konvention dem Referendum zu unterstellen. Die Voraussetzungen gemäss Artikel 89 Absatz 3 Literae a bis c der Bundesverfassung sind gemäss bisheriger Praxis in diesem vorliegenden Fall nicht gegeben, wie dies der Kommissionssprecher ausführlich dargelegt hat und wie es auch in der Botschaft eingehend ausgeführt wird.
Ebensowenig gibt es vorliegend einen überzeugenden Grund, Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung zur Anwendung zu bringen. Nichts im gesamten Übereinkommen bringt eine so grundlegende Neuerung in der schweizerischen Rechtsordnung und wäre deshalb von so grundlegender Bedeutung, dass es angezeigt wäre, Absatz 4 von Artikel 89, das sogenannte Behördenreferendum, vorliegend anzurufen und damit gleichzeitig ein Präjudiz für die Behandlung künftiger zur Ratifikation vorliegender internationaler Verträge zu schaffen. Artikel 89 Absatz 4 wurde 1977 nicht in die Bundesverfassung aufgenommen, um leichtfertig die grundsätzliche und an sich klare Kompetenzteilung zwischen Souverän und Parlament umzustossen, wie es gerade im Belieben und der momentanen Verfassung eines Rates stünde. Absatz 4 wurde damals eingeführt, damit das Parlament mit Sorgfalt und grösster Zurückhaltung – wie der Kommissionssprecher gesagt hat – die Ausnahmefälle von besonders grosser Bedeutung dem sogenannten Behördenreferendum unterstellen kann. Die Ratifikation dieser Konvention über die Rechte des Kindes, die grösstenteils unserer schweizerischen Rechtsordnung entspricht, ist kein solcher Ausnahmefall.
Aus all diesen Gründen meine ich, sollten wir uns dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit anschliessen und die Konvention nicht dem Referendum unterstellen.

Brunner Christiane (S, GE): M. Küchler a vraiment, de manière exhaustive, donné tous les arguments juridiques à l'égard de la proposition de la minorité.
J'aimerais juste encore, juridiquement, dire très clairement que, contrairement à l'opinion de M. Reimann, en tout cas l'alinéa 3 de l'article 89 de la Constitution fédérale ne peut nullement trouver application dans le cas particulier, et que la proposition de la minorité ne peut être prise en considération que sous l'angle de l'alinéa 4 de l'article 89 de la constitution.
Ensuite, deux arguments politiques:
1. Il y a une contradiction dans l'argumentation de la minorité, qui est d'ailleurs plutôt une réaction de mauvais perdant, dans le fait de dire: on ne sait pas exactement sur quoi nous nous prononçons en ratifiant cette convention – je ne suis pas du tout d'accord avec cette déclaration, mais c'est celle du représentant de la minorité –, alors il faut la soumettre au peuple. Ce n'est pas logique, parce que si vraiment on ne savait pas sur quoi on se prononçait, je ne vois pas sur quoi le peuple se prononcerait. A ce moment-là, il y a franchement une contradiction dans l'argumentation.
C'est très clair: ce que veut la minorité, c'est proposer de soumettre au référendum pour montrer qu'il y a anguille sous roche, pour montrer qu'il y a un problème, que la ratification pourrait bousculer notre propre ordre juridique. Cela enclencherait peut-être des débats passionnants, mais à vrai dire, ces débats, nous les avons tenus il y a deux décennies, lorsque nous avons révisé le droit de la filiation. La proposition de la minorité n'est qu'une tentative de saborder la ratification de la convention sur les droits de l'enfant en «instrumentalisant» la volonté populaire.
2. En ce sens, je me sens parfaitement capable, comme parlementaire, d'assumer la responsabilité de cette ratification et de dire: les conditions habituelles pour soumettre au référendum facultatif selon l'article 89 alinéa 4 de la Constitution fédérale ne sont pas réalisées en l'espèce.

Iten Andreas (R, ZG): Das Votum von Herrn Reimann hat mich jetzt doch zu einer Replik angeregt. Ich muss Ihnen sagen, Herr Reimann: Ihre Einleitung deutet darauf hin, dass ein Referendum wieder ein wunderbares Tummelfeld für Fundamentalisten, Gerüchtemacher und Populisten bieten würde. Da sind wieder zahlreiche Schlupflöcher für alle mögliche Propaganda vorhanden. Da kommt wieder ein Gesinnungsterror auf uns zu, vor dem mir graut. Schon der jetzige Abstimmungskampf über die Regierungsreform bietet ein schönes Anschauungsmaterial. Eine schwierige Materie lässt jede mögliche Art der Intervention zu. Wenn ich den jetzigen Abstimmungskampf gegen die Staatssekretäre – Stichwort: Aufblähungsinserat – betrachte, dann fürchtet mich vor einer aufgeblähten Propaganda gegen diese Konvention.
Zum Stichwort Ausweitung des Richterstaates: Es wurde gestern doch in der Debatte ausführlich gezeigt, und der Herr Kommissionspräsident hat es hervorragend erläutert, dass das gerade nicht der Fall ist. In diesem Sinne sind Stichworte dieser Art immer populäre Argumente.

Sie haben von einem gespannten Verhältnis zwischen Souverän und Behörden gesprochen. Dieses gespannte Verhältnis wird ja fortwährend durch Abstimmungskämpfe, die alle möglichen Argumente zulassen, geschürt. Das sollten wir gerade nicht machen.
In diesem Sinne lehne ich den Antrag der Minderheit ab und bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Rhinow René (R, BL): Nur kurz drei Stichworte:
1. Ich bin vollkommen überzeugt, dass hier kein Anwendungsfall des obligatorischen fakultativen Referendums nach Absatz 3 des Artikel 89 unserer Verfassung vorliegt, so dass es höchstens in Frage käme, sich zu überlegen, ob das fakultative Referendum fakultativ, also von uns aus, angeordnet werden sollte. Ich unterstütze, was namentlich Herr Küchler gesagt hat: Dieses Instrument ist nicht geschaffen worden, damit wir von Fall zu Fall willkürlich – wenn möglich noch mit dem nassen Finger in der Luft – einmal das Referendum anordnen und das andere Mal uns vor irgendeiner Abstimmung fürchten und es nicht anordnen. Die Meinung ist vielmehr die, dass bei wichtigen, grundlegenden Staatsverträgen, die durch die Maschen des Absatzes 3 fallen, das Parlament von sich aus einen Staatsvertrag dem fakultativen Referendum unterstellen kann. So haben wir das immer gehandhabt, und deshalb kam es bislang erst einmal zu einer solchen Unterstellung.
Diese Konvention hier fällt nun überhaupt nicht in einen solchen Bereich. Wir müssen nicht eine einzige Gesetzesbestimmung ändern. Dort, wo es allenfalls Probleme geben könnte, haben wir Vorbehalte angebracht. Dieses Vertragswerk krempelt auch unsere Staatsordnung oder unsere Rechtsordnung nicht um. Es stösst nicht zu völlig neuen Ufern vor und ist deshalb nicht dem Referendum zu unterstellen.
2. Es ist gesagt worden, es sei noch völlig offen, was die Gerichte mit der Konvention machten. Ich will die gestrige Diskussion nicht wiederaufnehmen, möchte mich aber in aller Entschiedenheit gegen solche Äusserungen verwahren. Bei jedem Gesetz, bei jedem Vertrag gibt es in der Rechtsentwicklung und im Laufe der Zeit möglicherweise Urteile, die wir nicht vorausgesehen haben, die das Recht interpretieren und weiterentwickeln. Manchmal haben wir Freude, manchmal haben wir vielleicht nicht unbedingt Freude daran. Das ist zuzugeben. Aber von daher zu schliessen, die Entwicklung sei völlig offen und das Gericht könne tun und schalten, wie es wolle, ist schlicht und einfach nicht wahr. Gerade in dieser Konvention verbleibt dem Gericht ein sehr enger Spielraum, überhaupt den Vertragstext weiterzuentwickeln.
3. Es kommt immer gut an – ich möchte bloss ein höfliches und vorsichtiges Wort gebrauchen –, wenn man sagt, man müsse Respekt vor dem Souverän haben. Aber es gehört auch zum Respekt vor dem Souverän, wenn wir die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung, die dieser Souverän und die Kantone einmal angenommen haben, im Einzelfall respektieren.
Deshalb meine ich, dass wir mit diesem fakultativen Referendum nicht auf willkürliche Art und Weise umgehen sollten, sondern das wir es in der Meinung anwenden sollten, wie sie bei der Verfassunggebung herrschte: nämlich nur bei wirklich wichtigen Staatsverträgen.
Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Brändli Christoffel (V, GR): Ich bin jetzt etwas verunsichert. Es ist eine Tatsache, dass wir über den Abschluss von Staatsverträgen zunehmend inländisches Recht ausser Kraft setzen. Diese Problematik ist im Raum und ist in der Öffentlichkeit ein Thema – ein Thema auch, das wir in der nächsten Zeit wahrscheinlich verfassungsrechtlich angehen müssen. Tatsache ist, dass wir auf der einen Seite eine Verfassung und Gesetze haben und auf der anderen Seite mit dem Abschluss eines Vertrages – ob er wichtig ist oder nicht, darüber können wir diskutieren – das inländische Recht über das Volk hinweg ausser Kraft setzen. Wir hatten diese Diskussion auch bei der Alpenkonvention. Dort hat man uns gesagt, das sei kein wichtiges Geschäft. Gut, dann entscheiden wir, was passiert. Das führt natürlich zu Unsicherheiten.
Was mich heute beunruhigt, ist die Argumentation von Herrn Küchler, der sagt, wenn es zu einem Referendum komme, bestehe die Gefahr, dass das Volk diese Konvention ablehne. Herr Rhinow sagt, es sei kein wichtiges Geschäft. Ist es denn nicht so, dass ein Geschäft wie dieses, das das Volk allenfalls ablehnen könnte – ich bin für die Konvention –, ein wichtiges Geschäft ist? Ein Geschäft ist dann wichtig, wenn es das Volk bewegt und wenn das Volk allenfalls anderer Meinung ist als das Parlament – ich sage jetzt nicht die Classe politique. Hier ist die Argumentation von Herrn Küchler sicher in Frage zu stellen.
Zum zweiten hat mich die Feststellung erschreckt, wir würden Gefahr laufen, ein Präjudiz zu schaffen, wenn wir diese Vorlage dem Referendum unterstellten. Offensichtlich beabsichtigt man in Zukunft, Staatsverträge dem Volk noch mehr vorzuenthalten. Das ist die Interpretation dieser Argumentation.
Ich habe Mühe mit dieser Entwicklung. Wir werden immer mehr internationale Verträge abschliessen müssen, und dieser Konflikt zwischen internationalem Recht und inländischem Recht wird immer stärker auf uns zukommen. Wir werden dieses Problem lösen müssen, wenn wir die Frage des Vertrauens zwischen Volk und Politik nicht noch mehr anheizen wollen. Das ist die Problematik.
Wenn nun der Trend da ist, dass man diese Grundsatzfrage vor das Volk bringen möchte – ich glaube zwar nicht, dass es hier zu einem Referendum kommt –, spreche ich mich eher dafür aus, für die Unterstellung unter das fakultative Referendum zu votieren. Ich bin aber auch der Meinung, dass wir die Frage des Staatsvertragsreferendums in Zukunft nicht so handhaben können, wenn wir in dieser Frage vorankommen wollen.
Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Reimann zu unterstützen.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Ich habe diese Debatte als Nichtmitglied der Kommission für Rechtsfragen aufmerksam verfolgt. Ich habe festgestellt, dass es im Grunde genommen gestern sowohl bei der Behandlung des Nichteintretensantrages wie auch bei der Behandlung des Minderheitsantrages betreffend den generellen Vorbehalt im wesentlichen immer um die gleiche Frage gegangen ist, nämlich um die Frage der Abgrenzung zwischen den Vertragsbestimmungen, die unmittelbar anwendbar sind, und den nicht unmittelbar anwendbaren. Dass das tatsächlich eine Problematik ist, ist gestern auch erkannt worden, aber es ist auch überzeugend dargelegt worden – und ich meine, diese Auffassung hat die Oberhand gewonnen –, dass es falsch wäre, ja, dass es einen Zug von Willkür aufweisen würde, wenn wir nun bei irgendeiner konkreten Konvention sagen würden, dass wir damit – aus den erwähnten Gründen – nicht einverstanden seien.
Es wäre daher nicht folgerichtig, wenn wir dem Antrag der Minderheit Reimann zustimmen würden; dem Antrag, den Herr Reimann im wesentlichen auch mit dem gleichen Argument begründet hat. Das Problem ist, wie Herr Bundesrat Cotti zu Recht gesagt hat, in generell-abstrakter Form an die Hand zu nehmen.
Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, wonach diese Konvention nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist.

Schmid Carlo (C, AI): Ich danke Herrn Reimann für seinen Antrag; ich werde ihn unterstützen.
Herr Inderkum hat gesagt, es sei fast willkürlich, anhand eines einzelnen Geschäftes diese Grundfrage, die auch er stellt, zu behandeln. Ich möchte Ihnen die Frage stellen: Wann wollen Sie diese Grundfrage überhaupt behandeln? Wollen Sie sie im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung behandeln, oder was wollen Sie? Es gibt für uns doch keine andere Möglichkeit, als diese Fragen dann zu behandeln, wenn die Geschäfte da sind. Es ist fast ein Vorwurf – als ob man bei solchen Geschäften die sich stellenden Fragen gar nicht stellen dürfte. Wenn Sie glauben, im Rahmen der Totalrevision darüber sprechen zu können: Ich

weiss nicht, ob Sie zur Kenntnis genommen haben, wie viele Geschäfte und internationale Verträge uns der Bundesrat in den nächsten vier Jahren vorlegen will.
Wir werden am Schluss eine Rechtsordnung haben, bei der die wichtigen Fragen durch internationale Verträge, die nicht dem Volk vorgelegt worden sind, entschieden werden. Das Volk kann noch das machen, was die Kantone heute in ihrem wohlgefälligen Föderalismus tun, nämlich in den Brosamen dieses Staates herumpicken. Davor habe ich etwas Angst.

Rhinow René (R, BL): Das Votum von Herrn Schmid Carlo veranlasst mich noch zu einigen kurzen Sätzen: Natürlich müssen wir solche Fragen im Einzelfall beantworten können, da bin ich mit ihm vollkommen einverstanden. Aber wir haben doch eine Praxis, die bezüglich Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung – also des fakultativen Referendums, das wir selbst anordnen können – dahin geht, dass wir das nur bei wichtigen Fragen tun, dort, wo Weichenstellungen vorgenommen werden, wenn nicht das obligatorische oder fakultative Referendum zwingend vorgeschrieben ist. Wenn wir uns heute entschliessen, auch diese Konvention dem fakultativen Referendum zu unterstellen, dann verlassen wir das bisherige Kriterium. Denn wir sind uns in diesem Rat doch einig, dass mit dieser Konvention und unseren Vorbehalten keine grundsätzliche Weichenstellung mehr vorgenommen wird.
Das Problem, Herr Schmid, besteht nicht darin, dass wir die Unterstellung nicht anordnen dürften, sondern dass wir keine neuen Kriterien zur Verfügung haben. Nach welchen Kriterien sollen wir den inskünftig entscheiden, wenn wir jetzt diese Konvention dem Referendum unterstellen?
Ich bin der festen Auffassung, dass wir eine Praxisänderung, die wir im Einzelfall vornehmen können, nur dann vornehmen sollten, wenn wir neue Kriterien haben, die wir auch künftig befolgen werden. Diese Kriterien liegen nicht auf dem Tisch, und sie sind von niemandem hier vorgebracht worden.

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Ich möchte in Bestätigung und Bekräftigung meines Votums folgendes festhalten:
1. Kollege Brändli, es gibt keine Ausserkraftsetzung inländischen Rechtes; das ist nicht vorgesehen. Wenn wir das machen würden und das einen gewissen Umfang annehmen würde, käme Artikel 89 Absatz 3 zur Anwendung. Es ist nicht der Fall, dass schweizerisches Recht ausser Kraft gesetzt wird.
2. Mit der Unterstellung unter das fakultative Referendum, sei es nach Absatz 3 oder Absatz 4, würde der falsche Eindruck erweckt, es werde neues Recht geschaffen; statt dessen wird nur nationales Recht auf die völkerrechtliche Stufe gehoben, soweit es direkt anwendbar ist. Der andere Teil ist der programmatische Teil. Was soll nun das Volk entscheiden können? Es muss einen Entscheidungsrahmen haben, es muss sagen können: Wir wollen das, oder wir wollen das nicht.
3. Herr Rhinow hat es zutreffend festgehalten: Das Volk hat mit dem Erlass der Bundesverfassung Volk und Ständen mit Artikel 89 Absätze 3 und 4 eine klare Kompetenzordnung erteilt. Das ist eine Aufgabenteilung, die dahin geht, dass das Parlament diese Aufgaben hat und das Volk sich vorbehält, in jenen Fällen, wo es einen Entscheidungsspielraum hat, das letzte Wort zu haben. Wir haben den Auftrag und müssen den Mut haben, den Verfassungsauftrag zu erfüllen. Es geht nicht darum, ob wir ein Gesellschaftsspiel veranstalten wollen oder ob wir Angst vor der Abstimmung haben. Es gibt viele Abstimmungen, wo wir das Ergebnis voraussehen. Trotzdem müssen und werden wir zum Volk gehen. Aber da, wo wir den Auftrag haben, unsere Pflicht als Parlament wahrzunehmen und endgültig zu entscheiden, sollten wir es tun. Das gleiche Volk verlangt von uns auch Mut und Zivilcourage. Beweisen wir diese!

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Je pense que M. Reimann a apporté, avec ses thèses, l'argument essentiel qui pousse le Conseil fédéral à maintenir sa proposition de ne pas soumettre au référendum facultatif la ratification de la convention sur les droits de l'enfant.
Je voudrais inviter M. Reimann à s'insérer dans le cadre qui est celui de notre constitution et de la réglementation qu'elle établit pour les droits populaires. On peut demander aussi aux défenseurs fondamentaux de ces valeurs de s'en remettre à la constitution. M. Reimann l'a fait lorsqu'il a affirmé, je partage son avis, que de toute manière un référendum obligatoire en vertu de l'alinéa 3 de l'article 89 de la constitution n'est pas proposable. Il a donc fait allusion à l'alinéa 4 et il propose un référendum facultatif. M. Reimann sait exactement que la pratique du Parlement jusqu'ici, pendant environ vingt ans d'application de cet alinéa 4, a été la suivante: référendum facultatif dans des cas d'importance fondamentale où l'exception prévue par l'alinéa 4 se justifie de manière matérielle.
Est-ce que nous nous trouvons confrontés à l'un de ces cas d'importance exceptionnelle? Je cite une phrase qui me paraît essentielle, qui a été prononcée par M. Reimann: «.... ein Übereinkommen, das zweifellos Eingriffe in den familiären Alltag bringen kann.»
Herr Reimann, wenn das stimmen würde, hätte der Bundesrat ohne Zweifel den Antrag gestellt, die Konvention dem Referendum zu unterstellen. Eingriffe in den familiären Alltag sind eine schwerwiegende Sache. Aber auch die heutige Debatte hat es bewiesen: Ihre Behauptung stimmt nicht, sie entspricht nicht den Tatsachen. Wir haben eine Reihe von Normen, die nicht direkt anwendbar sind, und wir haben einige Normen, für die wir Vorbehalte vorgesehen haben, damit unsere bestehende Rechtsetzung, welche den familiären Alltag tatsächlich beeinflusst, gewahrt bleibt. Ihre Behauptung stimmt eben nicht, und deshalb haben wir es nicht mit einer Konvention zu tun, die eine solche Ausnahme erfahren muss. Würde das Referendum ergriffen, so würden Sie höchstwahrscheinlich beim ganzen Schweizervolk diese unrichtigen Elemente verkünden; es gäbe dadurch – aber nur dadurch – dann wirklich einen Einfluss auf den familiären Alltag, und dies total, mit allen begreiflichen Folgen der Verunsicherung bei unserer Bevölkerung. Das wäre übrigens voll und ganz in Ihrem Sinne; aber das Parlament hat die Pflicht, den Weg der Verfassung und den Weg der Realität zu gehen. Diese Konvention wird den familiären Alltag nicht täglich beeinflussen.
Ich bitte Sie deshalb, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben.

Reimann Maximilian (V, AG), Sprecher der Minderheit: Im Sinne einer persönlichen Erklärung möchte ich mich gegen Ihre letzte Unterstellung verwahren, Herr Bundesrat, ich würde dazu beitragen, das Volk zu verunsichern. Diese Aussage von Ihnen hat mich enttäuscht und getroffen. Im Gegenteil: Ich bin Demokrat genug und möchte ein gutes Verhältnis zum Volk haben und das Verhältnis zwischen Volk und Behörden verbessern helfen, wo immer es geht. Das war der wahre, der innere Grund, warum ich hier den Antrag gestellt habe, diese Vorlage dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Cotti Flavio, Bundesrat: Ich bedaure es, Herr Reimann, dass Sie meine Bemerkung persönlich nehmen. Ich wollte nur feststellen, dass Ihre Behauptung zum familiären Alltag objektiv nicht den Realitäten entspricht.
Ich habe diesen Hinweis überhaupt nicht persönlich gemeint.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	34 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	37 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

95.3353

Motion RK-SR (94.064) (Minderheit Brunner Christiane) Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 1 des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes

Motion CAJ-CE (94.064) (minorité Brunner Christiane) Réserve à l'article 10 alinéa 1er de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

---

Wortlaut der Motion vom 31. August 1995
Der Bundesrat wird aufgefordert, so rasch als möglich jene Gesetzgebung vorzulegen, die den Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 1 des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes zurückzuziehen erlaubt.

Texte de la motion du 31 août 1995
Le Conseil fédéral est prié de présenter dans les plus brefs délais des dispositions légales permettant de retirer la réserve à l'article 10 alinéa 1er de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aeby, Béguin, Saudan (3)

Schriftliche Begründung
Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit
Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1996
Der Bundesrat versteht die Sorge der Motionäre, die jedem Kind das Recht zusichern wollen, mit seiner Familie zu leben. Die mit der Motion verlangten gesetzgeberischen Änderungen können jedoch nur schrittweise erfolgen. In seinem Bericht vom 15. Mai 1991 über die schweizerische Ausländer- und Flüchtlingspolitik erklärte der Bundesrat mit Blick auf eine verbesserte Eurokompatibilität der geltenden Rechtsordnung, das Saisonnierstatut für die Bürger von Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Efta Schritt für Schritt abbauen zu wollen. Im Rahmen der Abschaffung dieses Statuts wird auch die Frage der Familienzusammenführung zu prüfen sein.
Indessen möchte der Bundesrat das Ende der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union über den freien Personenverkehr abwarten, bevor allenfalls ein neues Kurzaufenthalterstatut eingeführt werden kann. Der Bundesrat wird die Frage der Familienzusammenführung auch bei der Formulierung der Ziele, Inhalte und Instrumente einer künftigen Migrationspolitik prüfen.
Das Anbringen eines Vorbehaltes zu Artikel 10 Absatz 1 des Übereinkommens ist das Resultat eines Kompromisses zwischen der Sorge um eine rasche Ratifikation des Übereinkommens und der Notwendigkeit, die Vereinbarkeit der damit übernommenen internationalen Verpflichtungen mit der schweizerischen Rechtsordnung sicherzustellen. Indem das geltende schweizerische Recht für gewisse Ausländerkategorien den Familiennachzug grundsätzlich ausschliesst, erfüllt es in der Tat nicht in allen Teilen die vom Übereinkommen gestellte Forderung, dass die Anträge um Familienzusammenführung «wohlwollend, human und beschleunigt» zu bearbeiten seien. In seiner Botschaft vom 29. Juni 1994 betreffend die Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch die Schweiz kündigte der Bundesrat seine Absicht an, konkrete Massnahmen zu prüfen, die es der Schweiz erlauben werden, den Vorbehalt gegenüber Artikel 10 Absatz 1 des Übereinkommens zu gegebener Zeit zurückzuziehen (S. 36 und 73 der Botschaft).
In den letzten Jahren wurden bereits Anstrengungen zur Förderung der Familienzusammenführung unternommen. So hat der Bundesrat beispielsweise mit der Aufhebung von Artikel 40 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer am 20. Oktober 1993 die einjährige Wartefrist für Jahresaufenthalter abgeschafft. Im weiteren hat das Bundesamt für Ausländerfragen in einem Rundschreiben an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden Anweisung gegeben, den Fall solcher Kinder, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und deren Eltern aufgrund eines Wechsels ihres Aufenthalterstatuts (vom Saisonnier zum Jahresaufenthalter) demnächst das Recht auf Familiennachzug eingeräumt wird, mit Wohlwollen zu behandeln. Aus humanitären Gründen haben die kantonalen Behörden wenigstens in solchen Fällen die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung für diese Kinder zu gewähren.
Diese Bemühungen führen in die von den Motionären gewünschte Richtung und sind fortzusetzen. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass sich das Ziel der Motion nur Schritt für Schritt wird verwirklichen lassen, weshalb sich deren Umwandlung in ein Postulat rechtfertigt.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 3 juin 1996
Le Conseil fédéral est sensible à la préoccupation exprimée par les motionnaires d'assurer à tout enfant le droit de vivre aux côtés de sa famille. Il apparaît toutefois que les modifications législatives requises par la motion ne pourront être réalisées que progressivement. Dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique de la Suisse à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Conseil fédéral a déclaré vouloir abolir progressivement le statut de saisonnier pour les ressortissants des Etats de l'Union européenne et de l'AELE, afin de réaliser une meilleure eurocompatibilité du droit en vigueur. Dans le cadre de la suppression de ce statut, la possibilité du regroupement familial devra être examinée. Cependant, le Conseil fédéral désire attendre la fin des négociations bilatérales avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes, avant d'introduire, le cas échéant, un nouveau statut de séjour de courte durée. Le Conseil fédéral examinera également la question de la réunification familiale dans le cadre de la formulation des buts, du contenu et des instruments de la future politique de migration.
La formulation d'une réserve à l'article 10 alinéa 1er de la convention est le fruit d'un compromis entre le souci d'une ratification rapide de cet instrument et la nécessité d'assurer la compatibilité de l'engagement pris au niveau international avec l'ordre juridique suisse. En effet, en excluant par principe certaines catégories d'étrangers de la réunification familiale, le droit suisse en vigueur ne remplit pas pleinement les exigences posées par cet article de la convention, qui requiert de considérer les demandes de réunification familiale «dans un esprit positif, avec humanité et diligence». Dans son message du 29 juin 1994 sur la ratification par la Suisse

de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Conseil fédéral a cependant annoncé son intention d'examiner des mesures concrètes qui permettront à la Suisse de retirer, le moment venu, la réserve à l'article 10 alinéa 1er de la convention (pp. 38 et 77 du message).
Ces dernières années, des efforts ont déjà été déployés afin de favoriser le regroupement familial. Ainsi, en abrogeant l'article 40 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, le 20 octobre 1993, le Conseil fédéral a supprimé le délai d'attente d'une année pour les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour durable (permis annuel). Par ailleurs, l'Office fédéral des étrangers a ordonné, dans une circulaire aux autorités cantonales de police des étrangers, de traiter avec bienveillance les enfants séjournant illégalement en Suisse dont les parents pourraient se voir prochainement accorder le droit à la réunification familiale dans le cadre de la transformation de leur autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année. Les autorités cantonales ont la possibilité, dans ces cas du moins, d'octroyer une autorisation de séjour à ces enfants pour des raisons humanitaires.
Ces efforts vont dans le sens souhaité par les motionnaires et doivent être poursuivis. Il n'en demeure pas moins que l'objectif fixé par la motion ne pourra être réalisé que progressivement, ce qui justifie sa transformation en postulat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral
Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Brunner Christiane (S, GE), porte-parole de la minorité: Je remercie tout d'abord le Conseil fédéral pour sa réponse, puisque nous nous trouvons maintenant dans la situation confortable où nous avons enfin, au niveau de notre Conseil, ratifié cette convention importante sur les droits de l'enfant, mais nous l'avons ratifiée avec une réserve extrêmement importante concernant le regroupement familial. Bien sûr, conformément aux explications qui nous ont été données et aux discussions que nous avons eues à ce sujet, nous ne pouvons pas faire autrement que d'émettre cette réserve puisque notre droit, à l'heure actuelle, ne prévoit pas un droit absolu au regroupement familial. Encore à l'heure actuelle, il exclut un certain nombre de personnes, d'enfants du droit de vivre avec leur famille, du droit de vivre avec leurs parents.
C'est surtout le traitement des travailleuses et travailleurs saisonniers qui est choquant. Le statut de saisonniers en soi est d'ailleurs unique. Il a permis à l'économie suisse de disposer d'une main-d'oeuvre jeune et bon marché, puisque la prise en charge des coûts liés à l'existence d'une famille était en quelque sorte laissée aux pays de provenance de cette main-d'oeuvre. Pour les travailleuses et travailleurs concernés, il faut dire et réaffirmer que le statut de saisonniers est à l'origine de déchirures, de souffrances au sein de la famille. Du point de vue humain, il est indéfendable et il est, de mon point de vue, en contradiction avec les valeurs essentielles de notre culture, d'après lesquelles il est incontestable que les enfants doivent pouvoir vivre avec leurs parents. Ce statut doit donc disparaître.
C'est aussi l'objet de la motion que nous avons déposée en tant que minorité de la Commission des affaires juridiques, car si nous avons été d'accord de ratifier la convention, parce qu'il est prioritaire que nous fassions ce pas, nous souhaitons toutefois que cette réserve puisse être retirée dans les plus brefs délais. Le Conseil fédéral avait déjà pris l'engagement, dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, d'abolir le statut de saisonniers, en tout cas pour les ressortissants de l'Union européenne et des pays de l'AELE. Maintenant, il veut attendre la fin des négociations bilatérales avec l'Union européenne sur la liberté de circulation des personnes avant d'introduire, progressivement sans doute, un nouveau statut qui comporterait alors le droit au regroupement familial.
La position du Conseil fédéral à cet égard est tout à fait compréhensible. La réserve, telle que formulée par le Conseil fédéral et adoptée d'ailleurs par notre Conseil maintenant, présente l'avantage, en quelque sorte, d'être évolutive. Si les discussions sur la libre circulation des personnes se poursuivent, il y aura un certain nombre de personnes de l'Union européenne qui auront droit au regroupement familial qu'on n'accordera peut-être pas, dans un premier temps, à d'autres catégories venant d'un cercle différent. Je comprends que le Conseil fédéral veuille garder une certaine liberté de mouvement pour les négociations.
Pour moi, il est néanmoins important que nous affirmions en tant que Parlement que, effectivement, nous ne pouvons pas garder indéfiniment une telle réserve dans la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant et nous pouvons prendre acte des déclarations du Conseil fédéral, tant dans son message que dans la réponse à notre motion, qui affirment réellement que le Conseil fédéral a l'intention de modifier la situation actuelle et de donner suite au droit fondamental des enfants de vivre avec leurs parents, non seulement de donner suite dans les vingt ans qui viennent, mais de donner une suite rapide – en tout cas, Monsieur le Conseiller fédéral, c'est ce que j'ai lu peut-être entre les lignes, mais vous pourrez me le confirmer – à l'objet de notre motion. Si vous me confirmez que c'est bien là votre intention, je serais prête, aussi au nom des autres cosignataires de la motion, d'accepter la transformation de la motion en postulat.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Die Kommission für Rechtsfragen hat sich noch in ihrer alten Zusammensetzung im vergangenen Jahr für eine Motion ausgesprochen, die den genau gleichen Wortlaut hatte, wie er jetzt von der Minderheit aufgenommen worden ist. Nachdem aber die Kommission einen Zusatzbericht vom Bundesamt für Ausländerfragen eingeholt und am 29. März 1996 auch erhalten hatte, diskutierte die Kommission in ihrer neuen Zusammensetzung an ihrer Sitzung vom 30. April nochmals eingehend die Thematik und sprach sich dann mit 6 zu 4 Stimmen gegen die Aufrechterhaltung einer Motion aus.
Gegen die Aufrechterhaltung der Motion spricht nach Auffassung der Kommission vor allem die Tatsache, dass sich zwischenzeitlich in unserem Land auf dem Gebiet der gesamten Ausländerpolitik, inklusive Asyl- und Migrationspolitik, einiges gewandelt hat bzw. sehr vieles im Fluss ist. So will der Bundesrat, gemäss dem Bericht vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, das Saisonnierstatut für Ausländer aus den EU- und Efta-Staaten durch einen europakompatiblen Statut auf der Basis von Kurzaufenthaltsbewilligungen ersetzen. Zurzeit wartet der Bundesrat bekanntlich die Ergebnisse der Verhandlungen mit der EU über den Personenverkehr ab, bevor er über die schrittweise Einführung des neuen Statuts entscheidet.
Im übrigen erscheint es der Kommissionsmehrheit nicht angezeigt, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes gleichsam als Anlass für die Definition einer neuen Politik der Schweiz bezüglich des Familiennachzugs zu benutzen.
Die Kommissionsmehrheit ist der Überzeugung, dass ein parlamentarischer Vorstoss auf diesem Gebiet im heutigen Zeitpunkt falsche Signale gegen aussen – auch gegen Brüssel – ausstrahlen könnte und dadurch gleichzeitig die Verhandlungsposition des Bundesrates unnötig erschweren würde.
Deshalb spricht sich die Kommissionsmehrheit gegen die Motion aus. Über eine Umwandlung hat sich die Kommission nicht unterhalten. Da aber die Argumente, die ich ausgeführt habe, auch für den Vorstoss in der Form des Postulates zutreffen, bin ich persönlich der Überzeugung, dass auch eine Überweisung in der Form eines Postulates abgelehnt werden sollte.

Saudan Françoise (R, GE): M. Küchler a rappelé que cette proposition avait déjà fait l'objet de longs débats lors de la précédente législature dans une autre composition de la Commission des affaires juridiques. En prenant connaissance des rapports, il est évident que pour un certain nombre

des membres de l'ancienne CAJ, l'acceptation de cette motion était étroitement liée à l'acceptation de la réserve à l'article 10.
J'ai été frappée en prenant connaissance du message et de la réponse du Conseil fédéral. Dans le message, on trouve des formules auxquelles j'adhère totalement: l'intérêt de l'enfant est une idée directrice; le rôle des parents dans le développement et la protection de l'enfant est essentiel; le droit de l'enfant est essentiel; le droit de vivre avec ses parents est un droit fondamental. Dans la réponse du Conseil fédéral, que de réserve, que de retenue, Monsieur le Conseiller fédéral! Nous trouvons les mots «progressivement», «fruit d'un compromis», «intention d'examiner des mesures concrètes qui permettront à la Suisse de retirer, le moment venu, la réserve à l'article 10». Or, nous sommes là dans un domaine essentiel, un domaine qui relève des droits fondamentaux, non seulement de l'enfant, mais de la personne.
Je suis vraiment interpellée par cette question. Mme Brunner Christiane a fait allusion au statut de saisonniers et à ce qu'il a représenté dans notre pays. Je peux dire, expérience faite, ayant employé pendant des années des saisonniers dans mon entreprise, que les arguments économiques ne servaient à rien. C'était un statut qui, dès le début, était un statut inique. Je l'ai très mal vécu en tant que responsable d'entreprise de ce pays. Des collègues de mon parti ont fait la même expérience, et nous l'avons parfois vécu en marge de la loi, parce que nous ne pouvions pas faire autrement et parce que les droits fondamentaux des enfants primaient certaines dispositions légales. J'étais prête, à mon corps défendant, à me rallier à la proposition d'un postulat, étant dans l'impossibilité de faire passer un message clair, précis et donnant une mission au Conseil fédéral; je me disais que, à défaut d'envoyer un tel signal, autant envoyer une déclaration d'intention par le biais d'un postulat. J'attends également, comme vous l'a demandé Mme Brunner, des explications claires sur les intentions du Conseil fédéral. Je ne partage pas les inquiétudes liées aux négociations bilatérales. Je crois qu'en matière de droits fondamentaux, la peur est mauvaise conseillère et qu'on doit avoir le courage d'affirmer certaines positions.
Dans ce cas-là, je propose de maintenir la motion.

Präsident: Frau Saudan beantragt, die Motion als Motion an den Bundesrat zu überweisen.

Saudan Françoise (R, GE): Excusez-moi, Monsieur le Président, je ne suis pas encore très au fait des procédures au sein de ce Conseil. En l'état, j'entendrai les réponses du Conseil fédéral et je préciserai ma position à la suite de ces réponses.

Aeby Pierre (S, FR): Je ne veux pas allonger ce débat concernant la motion proposée par la minorité Brunner Christiane. Néanmoins, je me sens dans l'obligation de vous faire quelques réflexions personnelles et de dire d'abord que la réponse du Conseil fédéral ne me satisfait pas. De même, je ne serai toujours pas satisfait lorsque les négociations bilatérales avec l'Union européenne auront permis de régler la question pour les enfants de parents provenant d'un pays membre: à ce moment-là, il restera toute la question des enfants provenant de pays tiers, et cette question n'aura pas été réglée. Je ne crois pas que le Conseil fédéral ait vraiment, aujourd'hui, la volonté de régler cette question pour l'ensemble des enfants.
J'ai remarqué, comme Mme Saudan, que, dans la réponse, le mot qui revient le plus souvent est celui de «progressivement»: trois fois en français, en allemand, on a deux fois «Schritt für Schritt» et une fois «schrittweise». Je n'ai rien contre la politique des petits pas. D'habitude, c'est une politique qui réussit tout à fait bien à la Suisse et qui est conforme à nos traditions et à nos habitudes, mais c'est la durée de cette progression qui m'interpelle.
Cette durée est tout à fait incertaine, et elle me rend sceptique. Cinq ans, dix ans, quinze ans, combien de temps avant que le droit fédéral n'autorise tous les enfants du monde à rejoindre leurs parents en Suisse lorsque ceux-ci vivent et travaillent chez nous?
Vous le savez, Monsieur le Conseiller fédéral, et ça n'est pas un tabou, mon canton, et d'autres aussi heureusement, appliquent déjà aujourd'hui les principes de la convention, les principes d'humanité et de diligence, et ceci en parfaite contradiction avec le droit fédéral. Nous scolarisons les enfants, nous leur apprenons l'allemand ou le français, nous les affilions à nos différents systèmes de sécurité sociale, et ceci, même s'ils se trouvent chez nous illégalement.
Quelle est donc cette hypocrisie qui semble présider à notre politique migratoire concernant les enfants? Car je rappelle que le texte de la motion ne parle que des enfants devant rejoindre leurs parents, et de rien d'autre. Cette extrême réserve, cette prudence de sioux du Conseil fédéral n'est-elle pas due surtout à la crainte exagérée des milieux qui exercent, depuis une génération bientôt, une pression permanente, parfois teintée de xénophobie, sur notre politique migratoire?
Il faudrait bien, de temps en temps, que nous ayons le courage, que toute la classe politique ait le courage de descendre dans l'arène et de dire: cela suffit. Et la ratification de cette convention, dont je me réjouis, était peut-être une excellente occasion, dans la foulée, de transmettre une motion impérative de la commission au Conseil fédéral pour permettre à l'enfant de vivre avec ses parents. C'est un droit quasi naturel.
J'aimerais rappeler aux membres de la Commission des affaires juridiques quel soin nous prenons, par des auditions, par des discussions très appliquées et très approfondies, à régler le sort des enfants dans le cadre du droit du divorce que nous examinons présentement. C'est dire que nous sommes attachés à ce droit fondamental.
Enfin, et peut-être contrairement à Mme Saudan, je ne veux pas rester seul, avec elle peut-être, à soutenir cette motion contre vents et marées. Je souhaite vivement que Mme Brunner Christiane ait raison quand elle me dit qu'il faut faire confiance au Conseil fédéral en cette matière.
Dès lors, moyennant quelques assurances sur l'avenir, et sur un avenir proche, je peux consentir à me rallier à la transmission de cette motion sous la forme d'un postulat.

Saudan Françoise (R, GE): Je suis navrée; j'ai commis un «Regelbruch». C'est dû à mon inexpérience et à la proposition Küchler qui m'a troublée. Il est bien évident que je vais me rallier à la proposition de transformation de la motion en postulat.
Veuillez m'excuser pour cet impair de procédure.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Je dirais en tout et pour tout que le Conseil fédéral se rallie aussi à la transmission sous forme de postulat.
Je n'ai pas grand-chose à ajouter au contenu de la réponse du Conseil fédéral. Mais je suis tout à fait conscient du fait que cette réponse ne peut pas satisfaire les souhaits de solution rapide exprimés ici par quelques membres de votre Conseil, ni ceux qui, au contraire, ne voudraient pas assumer quelque engagement que ce soit. Je tiens à signaler, cela me paraît tout de même très important, que la deuxième phrase de la réponse du Conseil fédéral, dont vous avez pu prendre note – du moment que les réponses suivent désormais la procédure écrite –, établit de manière claire que le Conseil fédéral a la volonté de réaliser ces modifications. C'est une déclaration de principe, Madame Saudan, dont l'importance me paraît évidente, du moment que cela n'avait pas été le cas jusqu'il y a peu de temps.
Le Conseil fédéral ajoute que la question de la réunification familiale sera incluse dans le cadre de la formulation des buts, du contenu et des instruments de la future politique de migration; une politique de migration que l'on s'attelle à pouvoir détailler prochainement dans tous ses éléments, ses nuances et ses facettes.
Je ne suis donc pas à même de vous donner une prévision temporelle précise. Je ne la connais pas non plus personnellement. Mais prenez au moins acte d'un fait qui me paraît important: le Conseil fédéral se rallie, de manière claire maintenant, à ce principe qui correspond – je partage tout à fait vo-

tre avis – aux droits fondamentaux de toute personne humaine, en particulier des enfants.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	24 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

Schluss der Sitzung um 09.55 Uhr
La séance est levée à 09 h 55

Elfte Sitzung – Onzième séance

Dienstag, 1. Oktober 1996
Mardi 1er octobre 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuba Jean-François (L, VD)

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen
Droits de l'enfant. Convention

Botschaft und Beschlussentwurf vom 29. Juni 1994 (BBl V 1)
Message et projet d'arrêté du 29 juin 1994 (FF V 1)
Beschluss des Ständerates vom 6. Juni 1996
Décision du Conseil des Etats du 6 juin 1996
Kategorie I, Art. 68 GRN – Catégorie I, art. 68 RCN

Antrag der Kommission
Mehrheit
Eintreten
Minderheit
(Schlüer, Baumann Alexander, Sandoz Suzette)
Nichteintreten

Proposition de la commission
Majorité
Entrer en matière
Minorité
(Schlüer, Baumann Alexander, Sandoz Suzette)
Ne pas entrer en matière

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Das vorliegende Übereinkommen über die Rechte des Kindes wurde im Jahre 1989 abgeschlossen. Es ist das Ergebnis der jahrzehntelangen Bemühungen, die Kinder dieser Welt besonders zu schützen. Bereits in den Jahren 1913 und 1921 waren internationale Kongresse dem Kinderschutz gewidmet. Es folgte im Jahr 1924 die sogenannte Genfer Erklärung, welche in fünf Grundprinzipien den Schutz und das Wohl von besonders geschädigten Kindern verlangte. Es sollte aber nach der Erklärung der Rechte des Kindes durch die Uno im Jahre 1959 weitere 30 Jahre dauern, bis die Uno-Generalversammlung die vorliegende Kinderrechtskonvention annahm. Heute ist sie bereits von 188 Staaten ratifiziert, und nach dem Willen des Bundesrates soll nun auch die Schweiz das Übereinkommen genehmigen.
Die Kinderrechtskonvention hat nicht nur im Ständerat, sondern auch in der Öffentlichkeit zu grossen Diskussionen geführt. Es sind die Grundsatzfragen zu stellen, auf welchen Prinzipien die Kinderrechtskonvention basiert und welche Ziele sie verfolgt.
Die Kinderrechtskonvention ist zunächst einmal eine Menschenrechtskonvention. Sie ergänzt damit die von der Schweiz bereits im Jahre 1992 ratifizierten Uno-Menschenrechtskonventionen. Kinder sind Menschen, junge Menschen bis 18 Jahre, denen mit der Konvention eine eigene Rechtspersönlichkeit, eine eigene Menschenwürde zuerkannt wird. Die Grundprinzipien der Konvention sind: die ausdrückliche Anerkennung der Familie als Grundeinheit der Gesellschaft schon in der Präambel und auch im ganzen Text der Konvention; das Kindeswohl, an dem sich alle Massnahmen, die Kinder betreffen, messen lassen müssen, und die Pflicht der Vertragsstaaten, alle Kinder in ihrem Schutzbereich vor jeder Art der Diskriminierung umfassend zu schützen.
Ziel der Menschenrechtskonvention ist es, Kinder als Subjekte unserer Rechtsordnung mit eigenen, individuellen Freiheitsrechten auszustatten. Die Konvention nennt beispielsweise das Recht auf eigene Identität, die Meinungsfreiheit, die Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit, die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, das Recht auf Privatsphäre, einschliesslich Familie und Schriftverkehr, die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit, einschliesslich freien Zugang zu den Massenmedien. Mit dem Recht auf Gesundheit, soziale Sicherheit, Bildung und auf Ruhe und Frieden soll das Kind in seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gefördert werden, dies unter dem Vorbehalt der finanziellen Mittel der Vertragsstaaten.
Unsere besondere Aufmerksamkeit verdienen sodann die Kinderschutzmassnahmen. Erwähnt seien das Recht auf Leben und Überleben, das Recht auf Schutz und Beistand durch den Staat für Kinder ohne Familie, für behinderte Kinder, das Verbot von Folter und Misshandlung, der Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung.
Spätestens jetzt stellt sich die Frage, ob denn Kinder des besonderen Schutzes durch diese Konvention bedürfen. Sind nicht vielmehr der beste Schutz der Kinder die Eltern selbst? Diese Frage berührt einen äusserst sensiblen Bereich, der auch in der RK zu Diskussionen Anlass gegeben hat. Es geht nicht darum, Jugendliche der elterlichen Gewalt zu entziehen, weil der Staat oder staatliche Institutionen die besseren Erzieher und Förderer wären. Verschiedene und wechselnde Auffassungen über Erziehung und Förderung von Kindern werden und sollen, über alle Kulturen und Traditionen hinweg, auch mit dieser Konvention erhalten bleiben. Aber Gewalt gegenüber Kindern, Kindesmisshandlungen, Verletzungen ihrer sexuellen Integrität finden nicht nur im Ausland, sondern auch bei uns statt. Auch Kinder zählen zu den schwächsten Gruppen in unserer Gesellschaft, die sich nicht selber helfen können und daher unserer Solidarität bedürfen, national und international. Nicht für alle Kinder bedeutet Familie Geborgenheit, Liebe, Förderung ihrer Möglichkeiten. Wann immer wir Kenntnis von Kindern in Not erhalten, sind wir aufgerufen, diesen Kindern zu helfen, national und international.
Die Kinderrechtskonvention hat vorwiegend programmatischen Charakter. Das Kontrollsystem ist relativ schwach, es gibt kein Beschwerdeverfahren. Verlangt ist einzig, dass die Unterzeichnerstaaten alle fünf Jahre dem zuständigen Uno-Ausschuss darüber berichten, welche zielführenden Massnahmen mit Blick auf die in der Konvention anerkannten Rechte der Kinder ergriffen wurden.
Die fehlenden Sanktionen muss man aus Sicht der Kinder zu Recht bedauern. Dennoch sprechen mindestens drei Gründe für die Ratifizierung:
1. Mit dem Beitritt signalisiert die Schweiz zunächst ihre Solidarität mit allen anderen Ländern der internationalen Völkergemeinschaft, die den besseren rechtlichen und tatsächlichen Schutz der Kinder als prioritäres Ziel verfolgen.
2. Mit dem Beitritt signalisiert die Schweiz darüber hinaus ihre Solidarität mit den Kindern, die heute noch in vielen Ländern diskriminiert und wirtschaftlich und sexuell ausgebeutet werden.
3. Mit dem Beitritt bekräftigt die Schweiz – auch nach aussen sichtbar – ihren Willen, sich für den Schutz von Kindern hierzulande und über die Grenzen hinaus einzusetzen.
Im Vernehmlassungsverfahren hat die vorliegende Konvention denn auch eine breite Zustimmung erfahren. 24 Kantone, alle Parteien und eine überzeugende Mehrheit der interessierten Organisationen haben ihr zugestimmt.
Die RK hat sich nach sorgfältiger Auslotung der Grundprinzipien und Ziele mit 16 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung für Eintreten auf den Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes entschieden.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteure: La Convention relative aux droits de l'enfant est de nature à confirmer et à renforcer les droits de l'enfant dans l'ordre juridique suisse. Elle

est l'aboutissement d'une longue procédure d'étude et d'examen, non seulement de la part du Conseil fédéral qui y voyait une priorité politique évidente, mais surtout du Conseil des Etats qui a mis deux ans pour l'examiner dans sa Commission des affaires juridiques. Il a fallu moins de temps à votre commission, puisqu'elle y a consacré une séance au mois d'août. Faut-il rappeler que le Conseil des Etats a adopté l'arrêté fédéral portant sur cette convention par 37 voix contre 1, le 6 juin dernier, et que son long et pointilleux examen nous a épargné des questionnements inutiles. Il n'en reste pas moins que votre commission a souhaité des changements qui s'expriment sous forme de propositions de majorité ou de minorité sur lesquelles nous reviendrons en temps voulu.
En substance, la ratification de la convention fait partie de la mise en oeuvre de la politique que le Conseil fédéral a définie il y a plusieurs années. Elle s'inscrit donc dans la continuité de cette mise en oeuvre d'une promotion des droits de l'homme en tant qu'objectif prioritaire de la politique extérieure de notre pays. En proposant la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant, il s'agissait de compléter la panoplie des instruments opérationnels dans ce domaine. C'est donc dans une grande logique et un souci de cohérence politique éloignée de tout juridisme tatillon, qui ne ferait que retarder sans raison objective l'adhésion de la Suisse à cette convention, que le Conseil fédéral a souhaité à juste titre accroître son engagement en faveur des droits de l'homme.
Si, assurément, personne dans le débat d'entrée en matière n'a songé à contester les buts poursuivis par la convention, le problème majeur a cependant résidé dans l'application directe ou indirecte de certaines normes, le respect ou non par les Etats étrangers, l'état du droit suisse et les réserves à formuler ou à lever. Poussé à l'extrême, ce souci de cohérence ou de parfaite adéquation de notre ordre juridique suisse avec le droit international ne doit pas nous faire perdre de vue l'acte politique et les répercussions vers l'extérieur, vers la communauté internationale qu'il signifie.
Très bien accepté lors de la procédure de consultation, le texte de la convention, fort de 54 articles, a même suscité de la part des organismes ou cantons consultés des remarques allant dans le sens où l'on souhaite que les futures décisions politiques prennent en compte l'objectif de la convention. Certains cantons ont d'ailleurs fait remarquer que leur politique correspond déjà aux orientations de la convention. Cette convention combine différents objectifs. D'un côté, elle garantit à l'enfant des droits qui lui reviennent en sa qualité d'être humain en reprenant des droits déjà inscrits dans d'autres textes internationaux et devenus en partie du droit international coutumier. La protection, l'assistance, l'éducation, la santé sont quelques-uns des droits rappelés. Dans un autre sens, la convention veut prendre en compte les besoins particuliers de protection de l'enfant. L'enfant, en raison de sa vulnérabilité particulière, a besoin de l'assistance de la famille et de l'Etat, qui assument tous les deux des responsabilités pour son bien-être et son développement.
La convention signée à New York le 20 novembre 1989 a été signée déjà par 188 Etats. Seule une poignée de pays, dont la Suisse, ne l'ont pas encore signée. Elle consacre des droits et des obligations dans tous les domaines de la vie de l'enfant. Même si les problèmes économiques et sociaux de notre pays et leurs effets sur la situation de l'enfant ne peuvent être comparés à ceux d'autres pays du monde, les enfants appartiennent, en Suisse aussi, à un groupe particulièrement exposé, vulnérable de la société, dont les besoins et les intérêts ne sont pas toujours suffisamment pris en compte en politique, en droit et au sein de la société. Le récent rapport sur la maltraitance des enfants nous a déjà largement sensibilisé sur ce sujet. Mais il s'agit maintenant et enfin de passer du constat aux actes politiques concrets.
Du point de vue juridique, même si le droit suisse satisfait dans son ensemble aux exigences de la convention, le Conseil fédéral a tenu à formuler des réserves pour les quelques domaines où le droit fédéral et cantonal n'est pas compatible avec les dispositions de la convention. Ces réserves, au nombre de quatre, telles que souhaitées par le Conseil fédéral, sont davantage inspirées par l'ordre juridique actuel et pourraient tomber en cas de modification de notre législation. Il s'agit notamment de la réserve la plus importante, celle qui a trait au regroupement familial. Le Conseil fédéral a voulu signaler qu'il y avait là un processus à mettre en place qui est en partie lié aux négociations bilatérales avec l'Union européenne, et il n'a pas souhaité s'engager immédiatement. Toutefois, il ne s'agit pas, de façon détournée, sous prétexte que l'on ne veut pas de la convention, d'attendre que toute réserve ait été levée ou d'en augmenter encore la liste.
Le Conseil fédéral a clairement souhaité s'abstraire d'un juridisme formaliste excessif qui pourrait effacer l'importance matérielle de la convention et entraver son approbation attendue par la communauté internationale. «.... tous les .... éléments contenus dans la convention sont compatibles avec le droit national, ... qui», selon M. Cotti, conseiller fédéral, qui s'est exprimé au Conseil des Etats le 5 juin 1996, «à part quelques exceptions, représente, aussi pour ce qui concerne la situation de la famille et de l'enfant, un droit exemplaire derrière lequel nous pouvons nous situer sans complexe d'infériorité».
L'objectif final de la convention est l'amélioration générale du sort des enfants. A ceux et celles qui objectent que cette convention peut être interprétée selon la culture et surtout appliquée selon le bon vouloir des pays signataires, il faut rappeler, comme l'a fait en commission M. Krafft, ambassadeur, que ces pays ont accepté de se soumettre à un contrôle qui oblige les Etats à engager un dialogue avec les experts. Ce dialogue pourra aboutir en définitive au retrait de certaines réserves et de certaines déclarations.
Si, comme Etat occidental, nous avons la tentation de voir cette convention idéalement, en disant qu'elle doit être appliquée à cent pour cent, ce qui est la politique de la Suisse, ici nous avons affaire à une convention où se trouvent d'une part les Etats qui partagent nos traditions et, de l'autre, ceux qui sont peut-être moins attachés au respect de l'esprit de la convention. Mais le simple fait que ces Etats ont ratifié la convention est un élément très important, et cela donne aux autres Etats une base juridique pour intervenir. La Suisse ne se privera pas, lorsqu'elle aura ratifié la convention, d'invoquer cette dernière lorsqu'elle voudra intervenir vis-à-vis d'un pays qui ne respecte pas les droits de l'enfant.
Mais plus que des Etats étrangers, il s'agit ici de la Suisse, un des derniers pays signataires, et du signe qu'elle donne à la communauté internationale. Tout juridisme excessif, tatillon ou tout esprit malin ou chagrin, ne fera que nuire à l'image de la Suisse.
Votre commission l'a bien compris, qui vous recommande d'entrer en matière par 16 voix contre 3, et de repousser la proposition de minorité de non-entrée en matière.

Schlüer Ulrich (V, ZH), Sprecher der Minderheit: Man hat mir den Rat gegeben, wenn ich diesen Antrag auf Nichteintreten stelle, doch bekanntzugeben, auf welchem Boden ich selber stehe. Ich will das hier tun: Ich war 16 Jahre lang Mitglied einer Schulbehörde. Ich war acht Jahre lang Präsident einer Oberstufenschulgemeinde. Ich habe zehn Jahre lang einen Schulzweckverband präsidiert, der Schwerstbehinderte unterrichtet hat. Und nicht zuletzt haben wir in unserer Familie vier Kinder grossgezogen.
Ich stelle Ihnen im Namen der Minderheit und der SVP-Fraktion den Antrag auf Nichteintreten, den Antrag, das Uno-Übereinkommen nicht zu ratifizieren.
Fast die ganze Welt habe die Ratifikation schon vollzogen, haben wir gehört. Immerhin: Ein Staat wie die Vereinigten Staaten hat nicht ratifiziert. Ein Staat wie Deutschland hat zwar ratifiziert, aber mit dem ausdrücklichen Vorbehalt, diese Konvention nur als Deklamation, nicht als verbindliches Recht anzuerkennen.
Das zentrale Anliegen dieser Konvention besteht darin, dass sie eine staatliche Schutzpflicht einführt, die die elterliche Autorität in Erziehungsfragen limitiert. Diese staatliche Schutzpflicht wird ausdrücklich auch dann Geltung haben, wenn die Eltern an sich fähig sind zu erziehen. Es ist nicht so, dass diese staatliche Schutzpflicht nur dann zum Zuge kommt,

wenn die Kinder beispielsweise ihre Eltern verloren haben oder wenn die Eltern offensichtlich nicht in der Lage sind, ihre Aufgabe zu erfüllen. Diese staatliche Schutzpflicht begrenzt die Erziehungshoheit der Eltern merklich. Wenn beispielsweise die Aufforderung von Eltern an ihr jugendliches Kind erfolgt, in gewissem Ausmass Mithilfe im eigenen, im elterlichen Betrieb zu leisten – meines Erachtens etwas Selbstverständliches –, dann ist eine solche Forderung nur noch zulässig, wenn das Recht auf Ruhe und Freizeit für den Jugendlichen respektiert wird. Die Medienfreiheit der Jugendlichen durchbricht unter Umständen eine Weisung der Eltern, die den Umgang mit einem bestimmten Medium, mit einem bestimmten Buch oder einem bestimmten Magazin verbietet.
Die staatliche Schutzpflicht limitiert das Recht der erziehenden Eltern, ihren Kindern Weisungen zu geben, was für Vereinigungen oder Organisationen sie beitreten dürfen und welchen Vereinigungen sie nicht beitreten dürfen. Solche Fragen haben einen sehr ernsthaften Charakter, z. B. dann, wenn sich ein Jugendlicher – z. B. ein 14jähriger oder ein 15jähriger, die gemäss dieser Konvention als Kinder gelten – einer Sekte anschliessen will, die Eltern aber der Auffassung sind, diese Sekte werde dem Wohl ihres Kindes alles andere als gerecht.
Es ist nicht so, dass diese Konvention Schutz gewährt vor Misshandlung oder Missbrauch; sie fördert nur die administrative Registrierung solcher Fälle. Den Schutz und die Ahndung gewährleistet allein unsere Gesetzgebung, unser Strafgesetzbuch. Deren Ergänzung durch eine Konvention ist nicht vonnöten.
Die Konvention erhöht dafür die ausserschulische Kinderbetreuung zur Staatsaufgabe, auch dann, wenn die Familie diese Betreuung wahrnehmen kann. Diese Konvention fordert die regelmässige Berichterstattung. Ist das nur eine Nebensächlichkeit? Ich möchte Sie daran erinnern, dass der Umsetzungsbericht zur Uno-Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte kürzlich 222 Seiten umfasst hat. Wir bieten also Hand zur Schaffung einer zusätzlichen Bürokratie.
Und noch etwas Wesentliches: Wenn es zwischen Eltern und Kindern zu Konflikten kommt, dann werden diese Konflikte nicht mehr innerhalb der Familie ausgetragen; neu wird die Wahrnehmung der Kinderrechte durch Vertreter möglich. Es wird dann also zur Aufgabe von Eltern, sich mit einem Rechtsvertreter zu unterhalten, ob und wie sie ihrem Kind Möglichkeiten, die Freizeit zu gestalten, gewähren oder eben auch einschränken wollen. Da entsteht eine neue Rechtsmittelbürokratie, die sich gegen die Familie richtet. Das höhlt die Familie aus, das fördert Verunsicherung, das begünstigt rechtsfreie Räume, für die dann Anwälte, Juristen usw. bemüht werden müssen, die sich in die Familien einmischen.
Wo stehen wir heute denn eigentlich mit unseren Erziehungsaufgaben? Vor dreissig Jahren wurde die Befreiung in der Erziehung gefordert, es wurde Befreiung gefordert von Eltern, die manchmal auch nein sagen, weil sie dieses Nein verantworten. Wer nein sagte und sagt, wurde und wird als repressiv bezeichnet. Es wurde die Befreiung von jeder Pflicht propagiert. Es wurde die Befreiung zu nur noch lustbetonter Tätigkeit propagiert. Es wurde sogar die Befreiung zu «lustverschaffendem Drogenkonsum» zur Parole erhoben. Es sind die Theorien der Achtundsechziger, mit deren Folgen wir heute konfrontiert sind. Wir stehen heute vor der Tatsache, dass es Eltern gibt, die bestürzt zur Kenntnis nehmen müssen, dass sie nicht mehr wissen, wie ihre Kinder die Freizeit verbringen, weil sie vor dreissig Jahren die Forderungen dieser «68iger» ernst genommen haben. Wir stellen mit Beklemmung fest, dass die Verwahrlosung in Teilen der Jugend – und zwar in Teilen der Jugend aller Schichten – aufgrund des teilweise eingetretenen Verzichts auf Erziehung zunimmt.
Die Befürworter dieser Konvention glauben, mit staatlicher Administration der Probleme diese Entwicklung aufhalten zu können. Aber diejenigen, die uns heute diesen Rat erteilen, sind bezeichnenderweise die gleichen, die vor dreissig Jahren die erwähnten Befreiungstheorien vertreten haben. Es geht heute darum, dass wir die Achtung vor der Familie und vor der Leistung, die jede Familie in der Erziehungsarbeit erbringt, erneuern. Wir fördern die Familie nicht, wenn wir die elterliche Autorität durch staatliche Rechtsverfahren ersetzen. Wir fördern die Familie nicht, wenn wir dem Staat neue Aufgaben in der Erziehung zuweisen. Wir fördern die Familie, wenn wir der Familie die Verantwortung und die Autorität, ihre Aufgabe zu erfüllen, wieder geben, und zwar vollumfänglich.
Die Uno-Konvention weist in die falsche Richtung; ich bitte Sie, auf deren Ratifizierung zu verzichten.

Straumann Walter (C, SO): Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist, das wurde ausgeführt, ein Menschenrechtsabkommen. Es konkretisiert die allgemein anerkannten Menschenrechte, die Freiheitsrechte und die sozialen Grundrechte für das Kind, und zwar universell und in allen Lebensbereichen. Als Staat, der sich als einer der letzten anschickt, das Abkommen zu ratifizieren, müssen wir uns als erstes und mit der gebotenen Selbstkritik tatsächlich fragen und fragen lassen, wie wir es mit unseren Kindern halten, wie und wie weit unser eigenes Recht den Ansprüchen und Zielen des Abkommens genügt oder zu genügen vermag.
Ist es so, dass unsere Kinder immer noch in einer Gesetzgebung und in einer Welt von Patriarchen aufwachsen, wie man es Voten im Vorfeld dieser Diskussion hätte entnehmen können? Trifft es zu, dass die Konvention das Kind über die Familie stellt, über die Eltern, wie es besorgte Kreise in zahlreichen Briefen und anderen Verlautbarungen befürchten? Oder wird die Betreuung des Kindes zu einer Staatsaufgabe, wie es soeben Herr Schlüer behauptet hat und suggerieren möchte?
Das neue schweizerische Kindesrecht aus dem Jahre 1976 ist ohne Übertreibung und ohne falsche Bescheidenheit ein ausgesprochen fortschrittlich-aufgeklärtes Recht. Es hat in vielen Fragen, in den wesentlichsten Fragen zur Stellung des Kindes in der Familie und in der Gesellschaft, vorweggenommen, was das Übereinkommen Jahre später zur Verpflichtung der Vertragsstaaten erklärt hat. Das Wohl des Kindes und die Achtung seiner Persönlichkeit stehen im Mittelpunkt – als Ziel und als Schranke der elterlichen Gewalt. Wille und Selbstbestimmung des Kindes sind nach Massgabe seines Alters zu respektieren. Das Kind hat Anspruch auf Schutz, auf Obhut – immer nach unserem geltenden Recht –, auf Fürsorge und Betreuung, auf Bildung und Ausbildung und nicht zuletzt auch Anspruch und Recht auf Liebe. In allen diesen Fragen besteht mit der Konvention Übereinstimmung, und es besteht kein Anlass zur Befürchtung, dem Kind würden übertriebene, zu weit gehende und mit unserer Rechtsauffassung unvereinbare subjektive Rechte zugebilligt.
Weil das Abkommen sehr unterschiedliche kulturelle Traditionen berücksichtigt und berücksichtigen will und deshalb viele offene Formulierungen enthält, bleibt es an manchen Stellen aber unbestimmt und weniger konkret als das nationale Recht. So wird das Kindeswohl nirgends näher definiert, während in unserem Recht und in der Rechtspraxis als gesichert gilt, dass darunter die körperliche, die geistige und sittliche Entfaltung, das intellektuelle, affektive und seelische Wohl des Kindes zu verstehen ist.
Es besteht kein Zweifel, dass davon weiterhin auszugehen ist und sich insbesondere die elterliche Gewalt daran zu orientieren hat.
In anderen Fragen bleibt das Abkommen hinter dem zurück, was wir mittlerweile als selbstverständlich oder als Errungenschaft betrachten: Die Gleichberechtigung beider Elternteile für die Erziehung des Kindes, die vor zwanzig Jahren an die Stelle unseres ehrwürdigen Stichentscheides des Vaters getreten ist, wird beispielsweise nur insofern festgeschrieben, als die Vertragsstaaten verpflichtet werden, sich nach besten Kräften zu bemühen, dass die Anerkennung dieses Grundsatzes sichergestellt wird.
Ein eher dunkles Kapitel ist die Bestimmung, dass Kinder schon vom 15. Altersjahr an in den Militärdienst eingezogen werden können. Hierzu hat der Bundesrat mit Grund die Erklärung abgegeben, dass das bessere nationale Recht Vorrang haben solle. In die Brust zu werfen brauchen wir uns

deshalb allerdings nicht; es bleiben genügend Vorbehalte, die wir noch anzubringen haben und die von der CVP-Fraktion, gemäss dem Entwurf des Bundesrates, unterstützt werden.
Im Interesse der innerstaatlichen Akzeptanz und zum besseren Verständnis der Vorlage werde ich Ihnen in der Detailberatung zusätzlich auch den Vorbehalt anempfehlen, den der Ständerat zu Artikel 5 des Abkommens – im Einverständnis mit dem Bundesrat – beschlossen hat.
Die Durchführung des Abkommens wird etwas kosten, wie in der Botschaft nachzulesen ist. Die Beschaffung der zusätzlichen Personaleinheit, die der Bundesrat vorsieht und die er sich verwaltungsintern beschaffen will, hält sich, gemessen an der weltweiten Bedeutung des Übereinkommens und gemessen an seiner Wichtigkeit für die Zukunft der menschlichen Gesellschaft, in wohltuenden Grenzen.
Mehr könnte es die Kantone kosten. Wenn man aber davon ausgeht, dass das materielle Recht nicht angepasst werden muss – was unbestritten ist – und den Kantonen vor allem aus dem programmatischen Teil Aufgaben erwachsen werden, die sie im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel zu lösen haben, werden auch die Kosten für die Kantone erträglich und zumutbar sein. Jeder Kanton wird letztlich für sich selber überlegen müssen, was ihm seine höchsteigene Zukunft wert ist.
In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der CVP-Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

Moser René (F, AG): Die Fraktion der Freiheits-Partei hat sich für Nichteintreten ausgesprochen.
Die Mehrheit des Ständerates hat die ernstlichen und schwerwiegenden Einwände einer kleinen Ratsminderheit gegenüber dem Vertragswerk mit einer kaum verständlichen Sorglosigkeit in den Wind geschlagen. Wir sind überzeugt, dass das Übereinkommen sinnvolle Grundsätze für Entwicklungsländer enthält. Für die Schweiz jedoch, welche sich bezüglich Schutzvorschriften auf einem sehr hohen Niveau befindet, besteht überhaupt kein Handlungsbedarf.
Das Übereinkommen verpflichtet nicht die Eltern, wie dies richtig wäre, sondern in erster Linie den Staat, für das Wohl des Kindes besorgt zu sein. Damit wird die Erziehungsverantwortung der Eltern untergraben. Mit der Zustimmung zu einem Vorbehalt zu Artikel 5 hat der Ständerat zum Ausdruck gebracht, dass das Übereinkommen im Widerspruch zu uns geläufigen Auffassungen von elterlicher Sorge steht.
Nun hat aber die Kommission für Rechtsfragen diesen Vorbehalt sogar wieder abgelehnt.
Der Vorbehalt zur elterlichen Sorge sollte nicht nur beibehalten, sondern erweitert werden, weil besagter Artikel 5 bezüglich des Elternrechts allein nicht entscheidend ist, da er dieses nur zum Teil abdeckt. Der Vorbehalt müsste zumindest zwingend auf mehrere Artikel ausgedehnt werden. Es sind dies die Artikel, welche unser elterliches Sorgerecht, wie im Zivilgesetzbuch verankert, real tangieren und gefährden könnten.
Die Befürworter haben bereits eine ideologisch einseitige Interpretation des Begriffes des Wohls des Kindes ins Auge gefasst. Danach soll nur eine Erziehung im Sinne der Konvention dem Wohl des Kindes gerecht werden. Der Eingriff in die Familie wird dann nicht mehr nur bei Gefährdung des Wohls des Kindes möglich sein, sondern auch dann, wenn die Eltern sich in irgendeiner Weise nicht an die Normen der Konvention halten. Damit dem Auge des Gesetzes ja nichts entgeht, werden – das müssen Sie wissen – alle Behörden auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene tätig, denn sie alle sind an die neue Rechtsordnung gebunden, wenn dieses Übereinkommen angenommen wird.
Wenn Sie die Konvention sorgfältig studiert haben, dann stellen Sie schnell einmal fest, dass es sich bei dieser Konvention um das Gedankengut linksgrüner Kreise handelt. Sie stellen weiter fest, dass sich diese Lobby eine möglichst frühe Politisierung von Kindern zum Ziel gesetzt hat, eine möglichst frühe Lösung des Kindes vom Elternhaus, damit es autonom wird, damit es dem Zugriff linker Interessengruppen besser ausgesetzt werden kann.
Die Freiheits-Partei ist der Meinung, dass die Konvention erstens einen Schaden für das Kind durch zu frühe Autonomie, zweitens einen Schaden für die Familie durch das Suggerieren eines grundsätzlichen Konflikts zwischen Kind und Eltern und drittens eine massive Aushöhlung des Elternrechts auf Erziehung bewirken wird. Dazu können wir nicht ja sagen.
Nebst dem bereits erwähnten Artikel 5 kann die Freiheits-Partei insbesondere folgende Bestimmungen nicht akzeptieren: Da wird das Recht auf freie Meinungsäusserung postuliert, auf die Freiheit, sich Information und Gedankengut «jeder Art» zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. Ich gehe davon aus, dass also für das Kind ein Maulkorb, wie er uns Alten mit dem Rassismusgesetz verpasst wurde, nicht mehr Massstab der Dinge ist.
Auch das Recht auf freien Zusammenschluss und Versammlungsfreiheit ist Gegenstand dieser Konvention. Da sei doch die Frage erlaubt, ob wir künftig linksextremen oder rechtsextremen Gruppen angemessene Lokale zur Verfügung stellen müssen. Auch der Schutz vor Eingriffen in das Privatleben und die Bestimmung betreffend Schriftverkehr des Kindes dürften uns zu schaffen geben. Müssen wir Eltern uns vielleicht gefallen lassen, dass unsere Kinder künftig ein unkritisierbares Eigenleben führen? Müssen wir allenfalls an Zimmertüren Schlösser montieren lassen, zu welchen nur die Kinder den Schlüssel bekommen? In der Konvention wird das Recht auf Zugang zu Informationen und zum Material der nationalen und internationalen Massenmedien verlangt. Ist es richtig, dass Massenmedien für unsere Kinder einen Stellenwert erhalten, welcher höher einzustufen ist als der von Eltern? Das darf doch wohl nicht wahr sein!
Zu allem kommt noch ein ausgeklügeltes Rapport- und Kontrollsystem hinzu, das einzuhalten sich die Vertragsstaaten gemäss Teil II verpflichten müssen. Was das in der Praxis heisst, kann ich Ihnen anhand einiger Beispiele erläutern. Da hat z. B. die österreichische Bundesministerin für Umwelt, Jugend und Familie eine Broschüre über die Rechte des Kindes herausgegeben, und das getreu der Konvention, die dies ausdrücklich verlangt. Was findet sich in dieser Broschüre? Höchst Merkwürdiges! Da werden Alkohol und Tabak als Suchtgifte erster Priorität genannt, demgegenüber werden Rauschgift und Medikamente nur als zweite Priorität erwähnt. Den Vogel abgeschossen hat die Bundesministerin mit den Anweisungen über das Verhalten bei Straftaten. Demnach soll das Kind einfach für die begangenen Straftaten einstehen und bereit sein, den Schaden wiedergutzumachen. Damit könne es der Bestrafung durch das Gericht entgehen. Aber auch wenn diese Möglichkeit nicht bestehe, finde das Kind immer Rat und Hilfe bei der staatlichen Bewährungshilfe. Ich muss auf weitere diesbezüglichen Beispiele aus Zeitgründen verzichten.
Österreich wurde selbstverständlich bis heute durch die zuständige Uno-Kommission nicht gerügt. Demgegenüber wurde aber beispielsweise Kanada durch die zuständige Uno-Kommission dafür gerügt, dass es keine Erwachsenenbildungsprogramme zur Sensibilisierung der Bevölkerung bezüglich der Rechte der Kinder und der Prinzipien der Konvention ins Leben gerufen hat. Oder Norwegen wird dafür gerügt, dass Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Schulen gemacht werden. Und Grossbritannien erhält eine Rüge dafür, dass Eltern erlaubt wird, ihre Kinder vom Sexualunterricht zu dispensieren. Das sind alles Bereiche, die wir in der Schweiz staatlich bereits gut reguliert haben und in die wir uns bislang nie dreinreden lassen haben. Soll zukünftig das Uno-Komitee unseren Eltern vorschreiben, wie die Erziehung unserer Kinder aussehen soll?
Das Uno-Übereinkommen darf in dieser Form nicht ratifiziert werden – es sei denn, dass unsere bestehende schweizerische Rechtsgrundlage expressis verbis als Vorbehalt eingebracht werden kann.
Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit auf Nichteintreten zu folgen.

Aeppli Regine (S, ZH): Die SP-Fraktion beantragt Ihnen die vorbehaltlose Genehmigung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

In einem klugen Buch habe ich den Satz gelesen, dass Kinder seltsame Gäste im Leben der Erwachsenen sind. Sie kommen und sie gehen wieder, indem sie selber erwachsen werden. Als unsere Gäste haben sie Anspruch auf unsere besten Gaben. Leider zeigt die Realität aber, dass uns die Befriedigung der eigenen Bedürfnisse oft leichter fällt als die Einhaltung des Gastrechtes gegenüber unseren Kindern.
Wir brauchen deshalb Vorschriften, wie der Schutz der «Gäste» gewährleistet werden kann und was zu tun ist, wenn dagegen verstossen wird. In der letzten Session haben wir den Bericht des Bundesrates über die Kindesmisshandlung in der Schweiz zur Kenntnis genommen und eine Reihe von Vorstössen überwiesen. Die Expertenkommission, die der Bundesrat zur Untersuchung des Alltags der Kinder in der Schweiz eingesetzt hatte, war zum Schluss gekommen, dass die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz mehr oder weniger ausreichend sind, dass es aber vielerorts mit der Umsetzung hapert. Als Rezept dagegen empfahl die Kommission vorab eine gesamtschweizerische Politik der Prävention.
Die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist kein schnittiges Instrument zur Verhinderung von Kindesmisshandlungen, aber ein Schritt, mit dem wir kundtun, dass wir es mit der Wahrnehmung der Rechte der Kinder ernst meinen und dass wir gewillt sind, diese Rechte zu berücksichtigen und durchzusetzen. Diese zwar späte, aber nun doch erfolgende Willenskundgabe dient der Sensibilisierung und ist damit auch ein Akt der Prävention.
Dieser Schritt ist um so nötiger, als die Schweiz, nebst anderen Staaten, in der kommerziellen Ausbeutung der Sexualität von Kindern zu einer Art Drehscheibe geworden ist. Wir profitieren auch vom Einsatz von Kindern als billige Arbeitskräfte in der Dritten Welt und sollten eigentlich freiwillig darauf verzichten, solche Produkte zu kaufen. Erst recht erschreckend ist die zunehmende Verbreitung der Kinderprostitution. Sextouristen aus der Schweiz und anderen europäischen Ländern befriedigen ihre Bedürfnisse aus Angst vor einer HIV-Ansteckung immer öfter und mit immer grösserer Rücksichtslosigkeit an Kindern. Die Ausbeutung findet aber auch bei uns statt. Die Modewerbung zum Beispiel arbeitet praktisch ausschliesslich mit unter Achtzehnjährigen, gemäss Definition der Uno-Konvention also mit Kindern.
Die Kinderkonvention ist das Ergebnis einer Arbeit, die keinen kommerziellen Nutzen abwirft oder neue Handelsströme erschliesst. Sie ist entstanden aus der Erkenntnis, dass die Kinder von heute die Erwachsenen von morgen sind und damit die Zukunft verkörpern. Ihre Lobbies sind Idealistinnen und Idealisten aus aller Welt. Sie haben keine besonders starke Stimme, und in einer Welt, in der zunehmend das Gesetz des Stärkeren gilt, drohen die Rechte der Schwächsten unter die Räder zu geraten. Es braucht deshalb Staatsverträge, in denen Regeln festgehalten werden, deren Einhaltung eigentlich als selbstverständlich betrachtet werden müsste.
Was bedeutet die Konvention für die Schweiz? Wie gesagt, steht die Schweiz hinsichtlich der Verbriefung des Rechtsschutzes nicht schlecht da. Für die Schweiz liegt die Bedeutung der Konvention vor allem in den Ansätzen, die sie bietet, um eine kindergerechtere Umwelt zu schaffen. Die Konvention lässt den Staaten dazu einen grossen Spielraum und überträgt ihnen damit eine erhebliche Verantwortung. Mit der Rechenschaftspflicht gemäss Artikel 44 werden wir verpflichtet, über unsere Taten Rechenschaft abzulegen. Und Taten sind gefragt, denn bis heute haben wir uns zu oft mit schönen Worten begnügt. Solche haben Kindern gegenüber aber bekanntlich nur einen beschränkten Wirkungsgrad.
Es ist auch die Frage aufgeworfen worden, ob denn den Ansprüchen der Kinder mit allgemeinen Menschenrechten nicht Genüge getan werde. Dazu ist zunächst einmal zu sagen, dass die Situation der Kinder in der Menschenrechtsdiskussion kaum Beachtung fand. Zweitens geht es bei den Kindern weniger um die Ansprüche des autonomen Individuums und deren gerichtliche Durchsetzung wie bei den Menschenrechten, hier geht es vor allem um die Achtung ihrer Ansprüche und deren Schutz durch staatliches Handeln.
Gerade weil es bei der Ratifikation mehr um ein Programm als um ein Pflichtenheft geht, ist es wichtig, dass wir ein möglichst deutliches Genehmigungssignal setzen. Herr Schlüer hat den Nichteintretensantrag der Minderheit damit begründet, dass uns die Konvention eine Kontrolltätigkeit und die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsarbeit auferlege, was beim Stand der Finanzen der öffentlichen Hand unvertretbar sei. Ausserdem untergrabe die Konvention die Autorität der Eltern und ihre sogenannte Erziehungshoheit. Für mich ist das ein Ausdruck einer Verdingkindmentalität aus dem 19. Jahrhundert, wo über Kinder verfügt wurde, als wären sie Sachen oder Arbeitstiere. Von dieser Mentalität hat sich unsere Gesetzgebung glücklicherweise schon vor zwanzig Jahren gründlich verabschiedet, indem sie in familiären Auseinandersetzungen dem Kindeswohl höchste Priorität einräumt und die Behörden aller Stufen verpflichtet, das Kind vor physischer, psychischer und sexueller Ausbeutung, die sich leider – das sei den Herren Schlüer und Moser wieder einmal ins Stammbuch geschrieben – in der überwiegenden Mehrheit der Fälle innerhalb der Familie abspielt, zu schützen.
Allerdings wird diesem Auftrag nicht immer im nötigen Ausmass Rechnung getragen, sei dies, weil die entsprechenden Behörden überlastet sind, sei dies, weil sie mit Rücksicht auf die Eltern von Massnahmen absehen. Wer in diesem Bereich sparen will, der leistet der Vernachlässigung und dem Missbrauch von Kindern Vorschub.
Auf das Argument, die Ratifikation habe eine Aufblähung der Rechtsmittelbürokratie zur Folge, gehe ich nicht näher ein, weil es schlicht unzutreffend ist und einfach das Generalargument ist, das die SVP in jeder Diskussion vorbringt. Im übrigen darf ich Sie darauf hinweisen, dass zumindest das Generalsekretariat Ihrer Partei – unter der Federführung von Frau Welti wahrscheinlich – offenbar anderer Ansicht war und in der Vernehmlassung die Ratifikation dieser Konvention begrüsste.
Zu den Vorbehalten: Frau von Felten wird begründen, weshalb die SP-Fraktion die Konvention ohne Vorbehalte genehmigen will. Nach unserer Auffassung haben einige Vorbehalte keine praktische Bedeutung, andere werden aus rechtlichen Überlegungen abgelehnt. Im wesentlichen aber geht es uns darum, dem Bundesrat Beine zu machen, die auch von ihm beabsichtigte Beseitigung der Vorbehalte ohne weitere Verzögerungen an die Hand zu nehmen. Diesem Zwecke dienen auch die Vorstösse der RK. Wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.
Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Seiler Hanspeter (V, BE): Man pflegt hier jeweils die Interessenbindungen bekanntzugeben, um mögliche negative Nachinterpretationen zu vermeiden. Im vorliegenden Geschäft erachte ich die Interessenbindung meinerseits eigentlich als vorteilhaft und nützlich. Ich bin seit mehr als zwanzig Jahren praktizierender Familienvater und dabei dauernd mit dem Eltern-Kind-Verhältnis direktestens konfrontiert. Seit vielen Jahren sind meine «Kunden» – aus beruflicher Sicht – Lehrtöchter und Lehrlinge, Jugendliche also, auf die die Bestimmungen des vorliegenden Uno-Übereinkommens anwendbar sind, oder, wenn man in der Sprache der Konvention sprechen will, sogenannte Kinder. Schliesslich erhielt ich in meiner kommunalpolitischen Tätigkeit ungewollt Einblick in viele Haushalte, und zwar immer nur in die Familien, in denen vieles schief lief und in denen insbesondere auch die Eltern-Kind-Situation ordentlich strapaziert wurde.
Ich stelle hier fest, dass zumindest die erstgenannte Interessenbindung für viele hier in diesem Saal, die nun über dieses Geschäft zu beraten und zu entscheiden haben, nicht besteht. Ich gründe meine pragmatische Beurteilung deshalb auf ein recht grosses Erfahrungspaket. Ich muss Ihnen gestehen, dass unsere Fraktion sich mit dieser Vorlage sehr kritisch auseinandergesetzt hat. Dabei sind auch Zweifel über die Notwendigkeit einer Ratifizierung aufgetaucht.
Eine erste kritische Bemerkung: Dass eine grosse Anzahl Staaten dieses Abkommen bereits unterzeichnet hat, ist an und für sich kein Argument für eine Zustimmung zu dieser Vorlage. Wir wissen ja alle sehr wohl, dass es sich ein Gross-

teil dieser Unterzeichnerstaaten sehr leicht gemacht hat, solche Konventionen – und gerade diese hier – zu unterzeichnen. Je mehr Ratifizierungen mit bloss deklamatorischem Charakter erfolgten – und niemand hier will wohl allen Ernstes behaupten, dies sei bei diesem Übereinkommen nicht der Fall –, desto geringer sind damit der effektive Stellenwert und die Glaubwürdigkeit solcher Vertragswerke. So bedauerlich diese Feststellung auch ist, sie lässt sich einfach nicht unter den Tisch wischen. Bekanntlich ist ratifizieren das eine, die ratifizierten Bestimmungen einhalten und durchziehen eben das andere.
Eine zweite kritische Bemerkung: Es besteht überhaupt kein Zweifel: Unser Land und unsere Behörden halten sich an unterzeichnete Abkommen. Nach unserem Staatsverständnis ist das sogar eine Selbstverständlichkeit, und wir neigen ja zu einer Art Musterknabenmentalität. Dieses Staatsverständnis wird spätestens in dem Moment wieder ordentlich strapaziert, wenn man bei uns Abkommensbestimmungen bei einem notwendig gewordenen richterlichen Entscheid strikte durchzieht, während man gleichzeitig feststellen muss, dass sich andere Unterzeichnerstaaten überhaupt nicht oder kaum darum kümmern und solche Rechte sogar mit Füssen treten.
Ein dritter Aspekt: Im Ständerat wurde mehrmals geltend gemacht, die in diesem Uno-Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen entsprächen mehr oder weniger unserer Rechtsordnung. Da bin ich mir nun nicht ganz so sicher.
Weder der Bundesrat noch die Befürworter hier im Parlament können ja ausschliessen, dass künftig z. B. Kinder auf dem Gerichtsweg gegen ihre eigenen Eltern vorgehen können, wenn es gilt, ein in der Konvention aufgeführtes Recht durchzusetzen. Diese expliziten Rechtsansprüche des Kindes – darüber muss man sich bewusst sein – mindern mittel- oder längerfristig die sinnvolle und in grossen Teilen auch gesellschaftspolitisch erwünschte Erziehungsmitwirkung der Eltern. Niemand wird bestreiten können, dass mit der Ratifizierung dieses Übereinkommens die Erziehungsrechte und -möglichkeiten der Eltern tendenziell geschmälert werden.
Damit bauen wir aber auch Erziehungsverantwortung ab. Ist es nicht ein Widerspruch, dem Kind praktisch ohne Altersbegrenzung das Recht einzuräumen, einer religiösen Sekte beizutreten, obschon ihm im Grunde genommen die für einen solchen Entscheid notwendige Urteilsfähigkeit ganz oder teilweise fehlt?
Wenn man die Konvention aufmerksam durchliest, so wird man den Eindruck nicht ganz los, dass es sich hier um einen Katalog von Rechtsansprüchen handelt, indem neben vielen selbstverständlichen und in unserer Rechtsordnung enthaltenen eben auch andere, tendenziell den Erziehungsbereich der Eltern einschränkende und das Eltern-Kind-Verhältnis verändernde Rechte aufgelistet sind.
Konventionen erfordern auch eine grundsätzliche Betrachtungsweise. Sie zwingen die Unterzeichnerstaaten zur Übernahme von Recht zur Ergänzung oder zur Änderung der bestehenden Rechtsordnung. In einer Referendumsdemokratie wie der unseren kann dies aber gleichzeitig einen schleichenden Abbau von Mitbestimmung im Staat bedeuten. Es ist deshalb unumgänglich, dass dieser Fragenkomplex, unabhängig von den heutigen Beratungen, in allernächster Zeit ganz grundsätzlich angegangen und diskutiert wird. Immer häufiger kann es nämlich geschehen, dass Rechtsetzung ohne Mitwirkung der nach Verfassung kompetenten Behörde erfolgt. Das dürfte dem Verhältnis zwischen Bürger und Staat nicht besonders förderlich sein.
Wenn Eintreten beschlossen wird – eine Mehrheit der SVP-Fraktion wird wegen Bedenken grundsätzlicher Art für Nichteintreten stimmen –, so sind zumindest die beantragten Vorbehalte aufzuführen. Eine Unterzeichnung ohne Vorbehalte ist staatspolitisch fragwürdig; etwas zu unterzeichnen, das mit den geltenden Gesetzen im Moment nicht übereinstimmt, ist politische Unehrlichkeit.
Im Namen einer grossen Fraktionsmehrheit bitte ich Sie, dem gestellten Antrag der Minderheit auf Nichteintreten zuzustimmen und im Falle des Eintretens keinen Blankoscheck zu erteilen, sondern allen Vorbehalten zuzustimmen und damit der Realität unserer Rechtsordnung Rechnung zu tragen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Im Jahre 1992 hätte niemand geglaubt, dass dieser Konvention ein paar Jahre später so erbitterter Widerstand erwachsen würde – und das vor allem von den bekennenden Vätern der SVP! 1992 wurde nämlich das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, welches praktisch durchwegs positive Antworten ergab. So äusserten sich damals – mit Ausnahme der Kantone Thurgau und Appenzell Innerrhoden – alle Kantone positiv. Auch alle Parteien, inklusive die SVP, die sich vernehmen liessen, begrüssten die Ratifikation. Von den 55 Organisationen, die sich äusserten, standen nur zwei der Ratifikation ablehnend gegenüber; eine dieser beiden Organisationen ist der VPM, der Verein zur Förderung der psychologische Menschenkenntnis, der für sein reaktionäres und autoritäres Weltbild und seine schwarze Pädagogik hinlänglich bekannt ist. Gestatten Sie mir die Anmerkung, dass die Argumentation von Herrn Schlüer eine auffallende geistige Nähe zu diesen VPM-Argumenten aufweist. Deshalb erstaunt es jetzt einigermassen, wie im Laufe der Debatte um diese Konvention eine Diskussion losgetreten wurde, die in diese Konvention Dinge hineininterpretiert, die beim besten Willen nicht nachzuvollziehen sind.
Bei einigen Gegnern spielt der alte Anti-Uno-Reflex. Das ist schon fast ein Ritual. Es lohnt sich in dem Sinn kaum, darauf einzugehen, als die Meinungen festgefahren sind, und zwar nach dem Schema, dass alles, was von der Uno kommt, schlecht ist.
Viel mehr zu denken geben uns jene Gegner – sie stammen mehrheitlich aus den Reihen der SVP –, die argumentieren, sie seien gegen die Konvention, weil diese die elterliche Autorität limitieren würde. Dabei spielen sie auf Artikel 3 der Konvention an. Diese verlangt nämlich, dass bei allen Massnahmen, die das Kind betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen sei. Diese Bestimmung richtet sich an Einrichtungen der staatlichen und privaten Fürsorge, an Justiz und Verwaltung sowie an den Gesetzgeber. Dieser Artikel verpflichtet folgerichtig die Vertragsstaaten, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten der Eltern den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die für das Wohl des Kindes notwendig sind.
In diesem Sinne – das ist auch der Stein des Anstosses für diese Gegner – sind die Staaten gehalten, die elterliche Gewalt dort zu limitieren, wo es um den Schutz des Kindes geht. Die Botschaft nennt denn auch explizit, wovor das Kind geschützt werden soll, nämlich vor Gewalt, Misshandlung, Vernachlässigung und vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung.
Unverständlich ist es für uns, dass in solchen Zusammenhängen die Einschränkung der elterlichen Gewalt in Frage gestellt werden soll. Es gibt doch kein unbeschränktes Recht, mit den eigenen Kindern zu tun und zu lassen, was man will. Genau diese Mentalität führt doch dazu, dass es in Familien einen erschreckend hohen Anteil an Gewalt und sexueller Ausbeutung gibt, weil Kinder wie ein privater Besitz betrachtet und behandelt werden. Genau da ist der Staat gefordert einzugreifen, um das Kind vor Verletzung seiner Integrität umfassend zu schützen. Die Familie als Ort der Zuwendung und als Oase immerwährenden Friedens ist leider nicht überall intakt. Genau dort gilt es zu intervenieren. Wer also mit solchen Argumenten gegen die Konvention argumentiert, verrät nur sein zutiefst autoritäres und patriarchales Verständnis von Familie und Erziehung. Dafür haben wir Grünen aus verständlichen Gründen absolut kein Verständnis und bitten Sie, solchen Scheinargumenten kein Gehör zu schenken.
Dass Kinder vor Missbrauch geschützt werden sollen, sollte selbstverständlich sein. So werden Sie bei meinen Ausführungen jetzt vielleicht gedacht haben. Was ist denn am Inhalt der Konvention über die Rechte des Kindes eigentlich neu?
Grundlegend ist die Veränderung des Status des Kindes vom Empfänger von Pflege, Erziehung, sozialem und rechtlichem Schutz zum Rechtssubjekt. Die Konvention anerkennt insbesondere, dass mit zunehmendem Alter die Fähigkeit des Kindes wächst, seine Rechte wahrzunehmen, Verantwortung zu

übernehmen, und dass es sich zu Entscheiden, die es betreffen, frei äussern können soll. Bei all diesen Massnahmen muss aber das Wohl des Kindes berücksichtigt werden, wie ich das vorhin erwähnt habe. Die Konvention stärkt auch die Rolle der Eltern bei der Erziehung und für die Entwicklung des Kindes und die Verpflichtung des Staates, Eltern in ihrer Aufgabe angemessen zu unterstützen. Allen Kindern sichert die Konvention das Recht auf Freiheit der Meinungsäusserung und Religionsfreiheit zu, den Schutz vor Folter und Misshandlung und Rechte im Bereich der schulischen und beruflichen Bildung, der Freizeit und der Adoption.
Die Konvention geht unserer Meinung nach von einem zeitgemässen, emanzipierten Verständnis von Erziehung aus und verdient daher unsere volle Unterstützung.
Um der Konvention ganz zu genügen, sind Anpassungen und Verbesserungen nötig. Ich nenne dazu nur stichwortartig einige Bereiche: Verbessert werden soll die Anhörung des Kindes in jedem Verfahren und in Fragen, die es betreffen. Dabei sind gemeint: Scheidung, Kinderschutzmassnahmen und Schule. Es sollen die Interessen und Bedürfnisse der Kinder bei allen von der öffentlichen Hand geplanten Massnahmen berücksichtigt werden, bei der Verhütung von Unfällen, Krankheit und Sucht, beim Schutz vor Misshandlung und sexueller Ausbeutung, bei Adoptionsverfahren und bei der besseren Integration von Kindern in besonderen Verhältnissen, gemeint sind damit Behinderte, adoptierte Kinder, Flüchtlingskinder mit oder ohne legalen Aufenthaltsstatus.
Das alles sind der Gründe genug, um auf diese Vorlage einzutreten. Die grüne Fraktion tut das einstimmig und bittet Sie, das auch zu tun.

Sandoz Suzette (L, VD): Si la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ne comportait que les articles interdisant la violence, interdisant les abus sexuels, interdisant la torture, interdisant l'exploitation économique des enfants, il est évident que le groupe libéral n'aurait aucune hésitation à entrer en matière et à favoriser la ratification de cette convention. Malheureusement, ladite convention renferme un flou considérable. C'est à cause de ce flou, que nous allons voir dans un instant, que le groupe libéral est en réalité partagé sur l'opportunité d'entrer ou de ne pas entrer en matière.
Ce flou, nous le trouvons à trois points de vue: d'une part, on ne sait pas quels sont les articles, et s'il y en a, qui s'appliqueraient directement; d'autre part, on ne sait pas ce que signifie un certain nombre d'articles; enfin, on ne sait pas ce que signifient les réserves d'un certain nombre d'Etats qui ont déjà ratifié. Je reprends ces trois aspects:
1. Y a-t-il des articles directement applicables ou pas? Nous n'allons pas faire l'exégèse article par article, mais j'attire votre attention sur deux d'entre eux: d'une part, l'article 12, contenant ce qu'on appelle le droit d'être entendu, à propos duquel vous vous rappelez sans doute que la France a connu, ou connaît encore, des discussions importantes sur la question de l'application directe; puis, il y a un certain article 18, dont le alinéa 3 prévoit l'obligation de développer ou de créer des crèches et des structures d'accueil.
Si vous lisez la page 47 du message sur la présente convention, vous verrez que les cantons et les communes ont toute liberté de concrétiser les objectifs de la convention. Mais si le hasard vous fait lire la page 64 du message 95.060 sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et une petite note 257 au bas de cette page, vous verrez que l'article 18 «oblige» les cantons et les communes à développer les structures d'accueil nécessaires. Autrement dit, au sein même de l'administration, on ne sait pas vraiment quelle portée il faudra accorder à cet article 18 alinéa 3. C'est le premier flou.
2. Le deuxième flou, c'est le contenu de certains articles. J'en prends quelques exemples. L'article 6 consacre le droit à la vie. Que peut bien vouloir dire cet article à partir du moment où la France a réservé son droit à l'avortement en relation avec lui, où la Chine a réservé son droit concernant le planning familial en rapport avec cet article, et où l'Argentine ainsi qu'un autre pays d'Amérique du Sud, le Guatemala, ont réservé le droit de considérer que l'enfant était une personne dès la conception? Que signifie dès lors cet article 6, qui est pourtant essentiel? Que pourraient signifier les articles 13 et 15 consacrant respectivement la liberté d'expression et la liberté d'association des enfants, à partir du moment où l'Autriche et la Belgique ont, en relation avec ces articles, réservé une interprétation conforme à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme? Que signifie le contenu de ces articles si on ne peut les interpréter qu'en faisant une telle réserve? Et que signifie l'article 30 consacrant le droit des enfants de parler leur propre langue et de professer leur propre religion à partir du moment où la France, en relation avec cet article, en a exclu l'application sur le territoire de la République? Il y a malheureusement, avec un certain nombre d'articles essentiels, un flou qui n'est pas forcément dans l'intérêt des enfants.
3. Le problème se pose aussi du flou d'un certain nombre de réserves et, en particulier, de la réserve que 15 Etats islamiques ont faite en faveur de la charia, en faveur du droit islamique, lorsqu'il s'agit en particulier de la relation parents/enfants, de la liberté religieuse, de l'égalité entre les parents. Vous savez qu'en effet une telle égalité n'existe pas en droit islamique et que la liberté religieuse est très relative. Est-ce que le Maroc, l'Algérie, l'Egypte, pour ne citer que les plus grands Etats qui ont fait cette réserve, sont tenus par la convention ou est-ce qu'ils entendent simplement en tirer les éventuels avantages économiques qui devraient être accordés aux Etats du tiers monde?
C'est à cause de ce flou que l'on peut craindre que cette convention internationale soit plutôt un «must» de la communauté mondaine internationale qu'un véritable moyen de protéger et de garantir les droits de l'enfant. On peut craindre aussi que cette convention ne soit utilisée par les adultes pour faire avancer leur conception politique des choses, sans être toujours préoccupés d'abord de l'intérêt de l'enfant, malgré de grandes déclarations.
C'est cette crainte qui anime un certain nombre de membres du groupe libéral alors que d'autres font primer, à tort ou à raison d'ailleurs, comme d'autres personnes dans cette salle, l'intérêt idéal que l'on pourrait attacher à la convention. Les uns refuseront d'entrer en matière, les autres entreront en matière.

Suter Marc (R, BE): Die vehemente Fundamentalopposition von rechts gegen dieses Übereinkommen mag auf den ersten Blick verwundern. Ich muss Herrn Schlüer zubilligen, dass er wenigstens ehrlich und offen sagt, was er denkt. Er hat auch in seiner Zeitung «Schweizerzeit» klar zum Ausdruck gebracht, es handle sich bei dieser Ratifikation der Kinderrechtskonvention um ein Hauptgeschäft dieser Herbstsession. Offenbar geht die Angst um, die Fundamente unseres Staates würden mit dieser Unterzeichnung erschüttert. Offenbar ist dieser Seite alles, was mit übergeordnetem Recht zu tun hat, von vornherein suspekt. Wenn es dann noch um Menschenrechtspakte und Gleichstellungsgebote geht und das alles aus der Küche der Uno stammt, dann kann es ja nur von Übel sein.
Wenn schon so argumentiert wird, dann kann eigentlich nicht erstaunen, dass auch die Kritik an der Konvention völlig überzogen ausfällt. Mir ist aufgefallen, dass sich gerade diese Kritik sehr von jener unterscheidet, wie sie soeben Frau Sandoz differenziert und auch mit einem gewissen Recht dargelegt hat. Nach dem Bild der Fundamentalopposition gegen diese Kinderrechtskonvention übernimmt dann plötzlich der Staat das Zepter in der Familie, und die Kinder verkehren nur noch über den Anwalt mit ihren Eltern. So ist es ja nicht, und wenn Sie Frau Sandoz zugehört haben, ist die Konvention sehr viel offener und auch schwammiger formuliert; das stimmt. Das liegt an ihrem Charakter als internationales Abkommen.
Wenn wir nun die Konvention etwas nüchterner betrachten, nimmt sie sich viel prosaischer aus. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, das Kind zu schützen und ihm als Rechtssubjekt Geltung zu verschaffen. Sie anerkennt aber auch – Herr Schlüer, das können Sie in verschiedenen Artikeln dieser Konvention nachlesen – die primäre und gemeinsame Verantwortung der Eltern, und sie formuliert Schutz-, Beistands- und Förde-

rungspflichten der Vertragsstaaten. Damit ist eigentlich die Konvention nichts anderes als eine Ergänzung der bestehenden Menschenrechtspakte der Uno, denen die Schweiz 1992 beigetreten ist, und auch eine Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die nun seit vielen Jahren zu unserem Recht gehört.
Die Konvention leistet einen internationalen Beitrag zu einem besseren rechtlichen, aber auch tatsächlichen Schutz des Kindes als schwächstem Glied jeder Gesellschaft. Damit wird die Konvention nichts anderes als ein Baustein unserer schweizerischen Menschenrechtspolitik. Sie enthält zahlreiche Bestimmungen programmatischer Natur, und es ist hier auch hervorzuheben, dass sich die meisten dieser Leitlinien an die Kantone und Gemeinden richten. Man kann recht eigentlich von einer programmatischen Leitlinie für eine vernünftige Kinderpolitik sprechen.
Was diejenigen Bestimmungen anbelangt, die direkt anwendbar sind und die von den Kindern auch in Anspruch genommen werden können, ist festzustellen, dass es sich hier um nichts Neues handelt, sondern um eine Festschreibung von etwas, was schon lange gilt und insbesondere in unserem Kindesrecht verankert ist.
Herr Straumann hat zu Recht unterstrichen, dass unser Kindesrecht eigentlich noch weiter geht und das Kindeswohl in das Zentrum stellt. Deshalb könnten die Bestimmungen der Kinderrechtskonvention vor Gericht nicht geltend gemacht werden, ohne dass den Erziehungsrechten, aber auch -pflichten der Eltern und dem Kindeswohl der ihnen gebührende wichtige Platz eingeräumt würde.
Die Konvention eignet sich auch nicht als Übungsfeld zur Austragung ideologischer Streitigkeiten und unseres Erachtens ebensowenig als Anlass zur Änderung des monistischen Systems, also unserer gefestigten Praxis, das Völkerrecht im Landesrecht direkt zu übernehmen.
Da die Kinderrechtskonvention im übrigen nur vereinzelte direkt anwendbare Bestimmungen enthält, sie auch unsere Rechtsordnung nicht wesentlich ändert, sich im wesentlichen an das Programmatische, an die Zielvorstellungen hält, rechtfertigt es sich nicht, sie dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Wir müssten sonst eine Unzahl von Staatsverträgen und Konventionen dem fakultativen Referendum unterstellen. Ich glaube, dies würde letztlich zu einer Abwertung des Volksrechtes führen, zu einer recht eigentlichen Aushöhlung, und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger würde an solchen Vorlagen stark abnehmen, was wir bedauern müssten.
Wenn wir einen Blick auf die Staatenwelt richten, dann stellen wir fest, dass – abgesehen von den Vereinigten Staaten, welche in Rücksicht auf ihre dort sehr spezielle Rechtsetzungskompetenz der Einzelstaaten diese Konvention gar nicht unterzeichnen können – sämtliche übrigen Staaten der Welt diese Konvention unterzeichnet haben. Ausgenommen sind die Vereinigten Arabischen Emirate, das Sultanat Oman und Somalia. Vielleicht kommt nun auch Afghanistan dazu, nachdem auch dort fundamentale Muslime das Zepter übernommen haben.
Nicht zu vergessen ist der Vatikan, welcher dieses Übereinkommen ohne Vorbehalt – auch ohne Vorbehalt zur Erziehungsgewalt der Eltern – ratifiziert hat. In dieser Situation würde ein Abseitsstehen der Schweiz wohl bloss verständnisloses Kopfschütteln hervorrufen.
Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen daher mehrheitlich Eintreten auf dieses Übereinkommen.

Steinemann Walter (F, SG): Hinter dem harmlosen Titel «Übereinkommen über die Rechte des Kindes» verbirgt sich keineswegs eine harmlose Vereinbarung. Dieses Übereinkommen strebt eine Verstaatlichung der Erziehung an, eine Unterminierung der Familie. Den Eltern soll die Berechtigung, ihr Kind gemäss ihren Vorstellungen und Zielen zu erziehen, entzogen werden. Statt dessen sollen sie dazu verpflichtet werden, ihre Kinder bei der Ausübung der in der Konvention verbrieften Rechte anzuleiten. Im weiteren könnten Eltern ihren Kindern – allen Kindern zwischen 0 und 18 Jahren – beispielsweise weder die Teilnahme an links- oder rechtsradikalen Demonstrationen noch den Umgang mit schmutziger Literatur, den Besuch sexuell perverser Kreise oder drogenverseuchter Treffs verbieten. Es hat in der Vereinbarung zu vieles, das Eltern nur noch zu zahlenden Marionetten respektive zu Gastgebern, wie es Frau Aeppli dargestellt hat, degradiert. Wer möchte da noch Vater oder Mutter sein?
Mit der Ratifizierung dieses für unser Land völlig unnötigen Uno-Abkommens ergäben sich weitere Folgen: Die ohnehin schon schwer defizitären Staatskassen müssten flächendekkend Einrichtungen für die Umsetzung des Abkommens bereitstellen, samt dazugehöriger Ombudsstelle natürlich, Kinderbeauftragte auf allen Ebenen, noch und noch.
Es ist auch nicht einzusehen, weshalb sich unser Land in die Gesellschaft von Staaten begeben soll, welche trotz Unterzeichnung und Ratifizierung noch so vieler Konventionen ihre damit eingegangenen Verpflichtungen nicht einhalten und deren Gesetze – zum Beispiel betreffend den Schutz der Kinder – mit denjenigen in der Schweiz nicht halbwegs vergleichbar sind. Wir dürfen solche Tendenzen verstaatlichter Erziehung, die unter dem Kommunismus und Sozialismus verheerende Folgen bewirkt haben, nicht unterstützen.
Grundlage eines gesunden Staates ist die gesunde Familie. Die Rolle der Familie hat im Hinblick auf das Gemeinwohl und auf die Forderung nach Solidarität besonders grosse Bedeutung. Die Familie darf ihre unveräusserlichen Rechte und ihre Verantwortung nicht dem Staat übergeben. Sie sollte vielmehr in demokratischer Mitwirkung dafür sorgen, dass der Staat ihre Selbständigkeit ebenso wie ihren Wert als vitale Gemeinschaft für eine gute Zukunft achtet.
Aus guten Gründen verweigern die USA bis heute eine Ratifizierung dieses vordergründig kinderfreundlichen Abkommens. Allzu eklatant leistet dieses der Preisgabe des Kindes an den Staat Vorschub, beraubt aber das Kind des Rechts auf fürsorgliche Erziehung durch die Eltern im Rahmen einer Familie. Das allgemein anerkannte Erziehungsziel einer unabhängigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit kann nur dann erreicht werden, wenn ein Kind stabile Bindungen zu erwachsenen Bezugspersonen – das sind in der Regel die Eltern – entwickeln konnte. Eltern und familiäre Bindungen spielen die Hauptrolle für das Entstehen gesunder Beziehungsfähigkeit.
Nimmt man den Konventionstext ernst – und das sollten wir tun, wenn wir die Ratifizierung zur Diskussion stellen –, so ist ersichtlich, dass er unübersehbar anerkannte entwicklungspsychologische Grundlagen völlig ausser acht lässt. Alleine schon die Definition, ein Kind sei ein Kind von 0 bis 18 Jahren, ist doch unsinnig. Dem Kind – z. B. dem dreijährigen – sei das Recht zu geben, sich frei zu versammeln, eine Privatsphäre zu haben, eine eigene Religion zu wählen oder alle Informationen zu erhalten, ist nicht nachvollziehbar und stellt klar das Elternrecht auf Erziehung in Abrede.
Das Elternrecht auf Erziehung ist im deutschen Grundgesetz in Artikel 6 festgehalten. In der Schweiz gibt es eine solche Bestimmung nicht. Dieser Artikel 6 entstand als Schutz vor einer Wiederholung eines totalitären Zugriffs auf die Familie und das Kind, wie er im Nationalsozialismus üblich war.
Obwohl der Bundesrat diese Uno-Konvention, die unserer Grundauffassung der elterlichen Gewalt widerspricht, zur Annahme empfiehlt und sogar dem Referendum entziehen will, bitte ich Sie, zum Wohle unseres Volkes auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Comby Bernard (R, VS): Je m'exprime ici non seulement comme conseiller national, mais également en ma qualité de président de l'Institut international des droits de l'enfant.
Les droits des enfants ne sont pas une nébuleuse un peu idéaliste, ils sont entrés dans l'histoire, et la Suisse, qu'elle le veuille ou non, est confrontée à cette réalité et aux standards minimaux de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CDE). La problématique très médiatisée des abus sexuels, qu'il s'agisse des actes commis dans notre pays par des pervers sexuels ou du tourisme sexuel, donne une caisse de résonance importante aux droits de l'enfant.
Les articles 19 et 34 de la convention définissent le cadre dans lequel l'autorité politique de chaque pays devrait inter-

venir. Ces deux articles représentent un acte essentiel de la croisade à mener contre la violence et les abus sexuels dont sont parfois victimes les enfants. Une lutte implacable doit être conduite contre les auteurs de tels actes ignobles afin de mieux protéger les enfants à l'avenir. Cette convention nous offre un cadre légal efficace. Ce texte fondamental fixe de manière nouvelle et, en un sens, révolutionnaire, le statut de l'enfant considéré non plus comme un adulte en miniature, mais comme une personne à part entière titulaire de droits qu'il peut exercer de manière autonome.
C'est donc une nouvelle donne universelle puisque la convention et les principes qu'elle promulgue s'appuient de manière contraignante pour les Etats et priment les législations nationales. De la sorte, on peut affirmer que la Convention relative aux droits de l'enfant devient l'égale de la Déclaration universelle des droits de l'homme et que la situation de l'enfant se modifie considérablement. Ce constat fonde la légitimité même de l'appellation nouvelle «droits de l'enfant». L'expression «enfant, sujet de droit» semble particulièrement pertinente et la signification réelle de cette formule consiste dans le passage du statut de l'enfant où il ne s'appartenait pas au statut où il est reconnu comme personne humaine indépendante des autres. C'est certainement le changement le plus significatif par rapport à tous les textes antérieurs et cette modification du statut de l'enfant oblige à reconsidérer l'ensemble des relations de l'enfant avec ses parents, avec des pairs, avec des adultes, avec la société. Ce n'est évidemment pas l'avènement de l'enfant roi puisque l'enfant devenu personne n'a pas de valeur supérieure à une autre personne et se voit conférer, par son appartenance au corps social, de par cette appartenance, les devoirs inhérents à celui-là.
La CDE n'a pas une vision partielle de la situation de l'enfant, mais englobe dans le même texte toutes les questions relatives à l'enfant: les questions politiques, sociales, culturelles, la position de l'enfant face à sa famille, son appartenance à l'Etat-nation, son statut dans le travail, les conflits, la justice et la protection de sa dignité humaine, avec en plus l'affirmation du droit à un développement complet et harmonieux qui ne peut exister de manière parcellaire, mais bien par une prise en compte globale de la personne de l'enfant. Cette approche nouvelle, «l'enfant, sujet de droit», et cette conception globale intégrée des droits de l'enfant influenceront toutes les législations nationales.
Mais l'ignorance des uns et la violation des autres des principes mêmes de la CDE, par exemple la peine de mort, les châtiments corporels, l'exploitation des enfants dans l'industrie ou dans les conflits, nous interpellent. Aucun pays ne peut se targuer d'une application complète des règles de la CDE. Dès lors, le grand problème actuel des droits de l'enfant n'est pas tant celui d'avoir été promulgués, mais bien celui de ne pas être appliqués ....
Face à ce constat, nous avons décidé de mettre sur pied l'Institut international des droits de l'enfant, fruit de la collaboration entre l'Association internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille, localisée à Bruxelles et présidée par Jean Zermatten, et l'Institut universitaire Kurt Bösch à Sion, dans le but précisément de contribuer avec d'autres à donner une pleine efficacité à cette convention internationale.
Je conclurai en disant que la Convention relative aux droits de l'enfant nous donne la possibilité d'agir dans le pays de Pestalozzi et en s'inspirant de l'oeuvre remarquable d'un précurseur contemporain, Korczak, mort dans les chambres à gaz avec les orphelins du ghetto de Varsovie.
Je vous recommande chaleureusement, pour la dignité de l'enfant, mais aussi pour la dignité de l'homme, de voter en faveur de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Steffen Hans (–, ZH): Das Übereinkommen enthält eine Menge wichtiger Forderungen, die es bei getreuer Anwendung durchaus ermöglichen sollten, «dass das Kind zur vollen und harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit in einer Familie und umgeben von Glück, Liebe und Verständnis aufwachsen» können sollte, wie dies in der Präambel des Übereinkommens hoffnungsvoll formuliert wird. Einige positive Forderungen, die hier auch schon erwähnt wurden, seien hier zitiert: das Recht auf Gleichheit, das Recht auf eine gesunde geistige und körperliche Entwicklung, das Recht auf einen Namen, das Recht auf eine besondere Betreuung, wenn das Kind behindert ist, das Recht auf unentgeltlichen Unterricht usw.
Vor sechs Jahren wurde ich dann aber hellhörig. Im September 1990 wurde ein Schreiben des Schweizerischen Komitees für Unicef veröffentlicht, welches sich mit dem Weltgipfel für Kinder befasst. Da steht unter anderem geschrieben: «Notwendig ist eine andere Haltung gegenüber Kindern. Die Erwachsenen müssen ihre eigenen Interessen zurückstellen. Den Kindern gehört Vorrang in allen Bereichen.» Nun galt es, das Übereinkommen genau zu analysieren. Wo endet Elternrecht, und wo beginnt das Recht des Kindes?
Im folgenden seien auszugsweise einige Artikel, die zum Teil hier schon erwähnt wurden, zitiert und angedeutet:
Artikel 13 gewährt dem Kind das Recht auf freie Meinungsäusserung. Können Eltern künftig ihren Kindern bestimmte Fernsehsendungen oder Veranstaltungen der Schule oder schmutzige ausländische Jugendzeitschriften – ich denke da zum Beispiel an die deutsche Jugendzeitschrift «Bravo» – verbieten?
Artikel 15 Absatz 1: «Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, sich frei mit anderen zusammenzuschliessen und sich friedlich zu versammeln.» Können Eltern künftig ihren Kinder den Besuch einer Disco oder eines Kinos oder die Mitgliedschaft in einer Kindergewerkschaft, wie das in Unterlagen angedeutet wird, verbieten?
Nach Artikel 16 Absatz 1 darf kein Kind willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben ausgesetzt werden. Artikel 16 Absatz 2: «Das Kind hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.» Können Eltern künftig bei zweifelhaftem Umgang eines Kindes Einblick in seine Briefe nehmen oder einen Telefonanruf mithören?
Artikel 18 Absatz 2: «Zur Gewährleistung und Förderung der in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte unterstützen die Vertragsstaaten die Eltern und den Vormund in angemessener Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, und sorgen für den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern.» Dieser Artikel räumt dem Staat das Recht ein, Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe zu unterstützen, und verpflichtet ihn, Institutionen, Einrichtungen und Dienste für die Betreuung zu schaffen. Es müssen also neue Gesetze geschaffen werden, welche die Kantone verpflichten, Horte, Tagesschulen und Kinderschutzinstitutionen zu schaffen.
Eines wird sichtbar: Den Kindern wird Vorrang gegeben. Das Elternrecht soll zurückgedrängt werden, und dem Staat wird das Recht eingeräumt, viel intensiver in das Beziehungsnetz Eltern-Kind-Schule einzugreifen. Dies geschieht nach bekannter sozialistischer Manier. Hier wird ein Angriff auf das letzte Bollwerk bürgerlicher Gesellschaft gestartet: Der Angriff auf die Familie und auf das Elternrecht. Dass dies von der sogenannt «bürgerlichen» Mehrheit des Ständerates und von der nationalrätlichen Kommission nicht erkannt wurde, zeigt, dass die bürgerlichen Parteien längst von linksliberalen Exponenten aus den eigenen Reihen gegängelt werden.
Einige Schlussgedanken zum Kinderrechtsausschuss der Uno – ich würde sagen: dem Wolf im Schafspelz –: Das einst sowjetische, heute russische Ausschussmitglied Kolossov erklärte bei den öffentlichen Verhandlungen des Kinderrechtsausschusses der Uno im November 1995 den Vorbehalt des Vatikans und der Bundesrepublik Deutschland für nicht vereinbar mit dem Geist und der Philosophie des Uno-Übereinkommens. Der Vorbehalt lautet, dass den Eltern ein Recht auf Erziehung ihrer Kinder zukommt. Kolossov verstieg sich sogar zu der Behauptung, dieser Vorbehalt sei ungültig und müsse zurückgenommen werden.
Die von PdA-Nationalrat Spielmann seinerzeit und heute von Genosse Kolossov herbeigewünschte Weltrevolution hat noch nicht stattgefunden. Aber mit jeder Ratifikation einer Uno- oder Europaratskonvention geschieht eine kleine, meist unscheinbare Revolution im Kampf gegen die von christlich-

abendländischen Werten bestimmte bürgerliche Gesellschaft.
Als Schweizer Demokrat empfehle ich Ihnen, den noch wirklich Bürgerlichen im Staat, Nichteintreten zu beschliessen.

Steiner Rudolf (R, SO): Mit einer Minderheit der FDP-Fraktion habe ich Verständnis und Sympathie für den Antrag auf Nichteintreten. Es geht dabei nicht gegen die Sache des Kindes, ebensowenig wie es letzte Woche gegen die Massnahmen gegen die Diskriminierung der Frau ging.
Es geht mir um folgendes: Beim Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, bei der Europäischen Sozialcharta und heute beim Übereinkommen über die Rechte des Kindes geht es letztlich um Verträge zur Vereinheitlichung des Rechts wie beispielsweise bei der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Uno-Pakten über bürgerliche und soziale Rechte. Bei solchen Verträgen stellt sich immer die Frage, ob ihre Bestimmungen direkt anwendbar sind oder nicht.
Soweit der Inhalt dieser Vereinbarungen programmatischen Charakter hat, wie dies zum Beispiel beim Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau behauptet wurde, ergeben sich keine Probleme. Anders ist es aber, wenn die Verträge direktanwendbaren Inhalt haben. Sie bedürfen nach schweizerischer Lehre und Rechtsprechung keiner Umsetzung in das interne Recht. Diese Theorie des sogenannten Monismus schaltet den eigentlichen Verfassungsgeber und den Gesetzgeber, also das Volk und die Stände, aus. Wer entscheidet dann, ob eine Vertragsbestimmung bloss programmatischen Charakter hat oder direkt anwendbar ist? Das ist das Bundesgericht, das damit zum Verfassungs- und Gesetzgeber wird. Es bestimmt, ob eine internationale vertragliche Norm direkt anwendbar ist oder nicht. Es etabliert in freier Rechtsschöpfung die Drittwirkung. Ich verweise diesbezüglich auf Seite 20 der Botschaft, die Ihnen vorliegt. Dort steht unter Ziffer 31: «Es wird Sache der rechtsanwendenden Behörden sein, im konkreten Fall über die Justitiabilität der einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens zu entscheiden.»
Bei allem Respekt vor dem Bundesgericht: Darüber halte ich mich auf. Denn zumindest bis Anfang der achtziger Jahre war es Praxis, dass keine Unterzeichnung internationaler Abkommen erfolgte, bevor wir nicht intern die entsprechenden Anforderungen erfüllten. Dies zu Recht, denn internationale Verträge sind meist nicht oder nur schwer kündbar, und entsprechend kann auch auf geänderte Rechtsauffassungen nicht oder nur schwer reagiert werden. Unsere Gesetzgebungsmechanismen sind ausgeschaltet.
Man wird mir nun vorhalten, ich betreibe heute eine Übung am falschen Objekt. Ich meine nein, denn:
1. Immer mit Verweis auf die Seiten 20 und 21 der Botschaft stellt sich auch bei dieser Vorlage über die Rechte der Kinder die Frage der direkten Anwendung.
2. Wenn wir diese Grundsätze nicht heute diskutieren, wann dann? Woche für Woche genehmigen wir internationale Übereinkommen, und der Grundsatz soll nie diskutiert werden, Bedenken nicht angemeldet werden? Meines Erachtens können wir mit dieser Diskussion nicht bis zur Revision unserer Bundesverfassung zuwarten.
Ich wiederhole: Ich bin nicht gegen die Sache des Kindes, nicht gegen die Sache der Frau, nicht gegen soziale Verantwortung und nicht gegen internationale Solidarität; es geht mir um die grundsätzliche Frage unserer Verfassungs- und Gesetzgebung. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Folgen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK): Das Bundesgericht hat daraus Verfassungsrecht gemacht. Der gesamte Bereich des Haftrichters und des Untersuchungsrichters mussten schweizweit neu geregelt werden, und wir hatten zur Kenntnis zu nehmen, dass es nicht der EMRK entspricht, wenn Verwaltungsbehörden in Verwaltungs- und Privatrecht Strafen ausfällen.
Sie haben wohl wie ich eine Zuschrift eines Aktionskomitees gegen Schulgelder erhalten. Dieses Aktionskomitee beruft sich beispielsweise direkt auf den Uno-Pakt 1. So wird es nicht lange auf sich warten lassen, bis mit Berufung auf das Übereinkommen über die Rechte der Kinder unsere herkömmliche Grundauffassung der elterlichen Gewalt in Frage gestellt wird. Wenn heute der Sorge- und Erziehungspflicht der Eltern deren Weisungsrecht und die Gehorsamspflicht der Kinder gegenüberstehen, wird bald auf das im Übereinkommen stipulierte Recht zur Informationsbeschaffung (Art. 13), zur Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14) und zur Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 15) verwiesen werden. Entsprechend hat auch die Bundesrepublik Deutschland Vorbehalte angebracht.
Wenn Sie Eintreten beschliessen, bitte ich Sie: Stimmen Sie unseren Vorbehalten zu, und unterstellen Sie die Vorlage dem fakultativen Referendum!

Alder Fredi (S, SG): Obwohl seit der Verabschiedung durch die Uno-Generalversammlung bereits 186 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet haben, tut sich die Schweiz ganz offensichtlich schwer mit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention.
Worum geht es in diesem Übereinkommen? Zum ersten Mal in der Geschichte des Völkerrechts spricht diese Konvention nicht nur vom Schutz des Kindes durch Eltern und Gesetze, sondern von Rechten des Kindes selbst. Allen Kindern dieser Erde sollten eine Reihe grundlegender Rechte zugestanden und sie sollten um ihrer Würde willen in diesen Rechten geschützt werden. Die Kinderrechtskonvention schreibt die internationale Anerkennung der Menschenrechte auch von Kindern, den schwächsten Mitgliedern unserer Gesellschaft, fest.
Diese Konvention betrachtet die Rechte des Kindes nicht nur aus dem Blickwinkel des Schutzes des Kindes vor deliktischen Handlungen, Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung, Gewaltanwendung, Kinderhandel, Prostitution, Drogen. Neben dem Schutzgedanken nimmt die Konvention auch das Prinzip der Mitsprache auf. Das Kind hat Anspruch auf Mitsprache unter anderem in Gerichts- und Verwaltungsfragen, die es betreffen. So soll es zum Beispiel bei einer Scheidung, beim Entzug der elterlichen Gewalt oder Obhut entsprechend seiner Reife angehört werden, wie dies im neuen Scheidungsrecht übrigens vorgesehen ist. Dass Kinder in Schulfragen und Schulorganisationen ihre Meinung äussern dürfen, ist im Schulalltag schon fast zu einer Selbstverständlichkeit geworden.
Im weiteren hat das Kind Anspruch auf die Entwicklung und Entfaltung seiner individuellen Persönlichkeit. Es hat ein Recht auf elementare Bildung, aber auch auf Ruhe und Frieden, Spiel und Erholung sowie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben.
Im Zentrum der Konvention steht also das Dreieck der Rechte: Wohl des Kindes, Nichtdiskriminierung, Partizipation, wobei sämtliche Artikel im Grunde genommen eine Variation des einen Grundthemas «Kindeswohl» darstellen.
Von fundamentaler Bedeutung ist der innovative Ansatz dieses Übereinkommens. Es fordert uns auf, eine Standortbestimmung unserer Kinder- und Jugendpolitik vorzunehmen. Es regt uns an, die Beziehung zu unseren Kindern zu reflektieren. Es regt uns an, unsere Beziehung zu den Kindern zu reflektieren und gemäss allfälliger neuer Erkenntnisse und Einsichten die Gesetzeswerke zu reformieren. Nach traditioneller Denkweise haben die Kinder weitgehend wohl Bedürfnisse, nicht aber Rechte.
Mit dem neuen Kindesrecht von 1976 wurde die elterliche Gewalt beibehalten, aber relativiert, indem sie sich am Wohl des Kindes zu orientieren und die Persönlichkeit des Kindes zu achten und zu respektieren hat. Das Kind wird als Subjekt, als Träger von Menschenrechten angenommen, während die Kinder zuvor im wesentlichen als Objekt, mitunter als Besitz der Eltern wahrgenommen wurden.
Die Schweiz gehört mit ihren Gesetzen zum Schutz und zur Förderung der Kinder zu den fortschrittlichsten Ländern. Sie erfüllt die Forderungen des Übereinkommens weitgehend. In einigen Bereichen werden allerdings Anpassungen notwendig sein. Das neue Recht sollte für Eltern in nichtehelichen Lebensgemeinschaften ein gemeinsames Sorgerecht möglich machen. In der Ausländergesetzgebung müsste dem An-

spruch auf Familienzusammenführung nachgekommen werden. Im Jugendstrafrecht müssten einige Lücken geschlossen werden. Ebenso müsste das Adoptionsgesetz bezüglich der Auslandsadoption reformiert, d. h., den Erfordernissen der Konvention angepasst werden.
Ich bitte Sie, die Konvention vorbehaltlos zu ratifizieren. Die Schweiz ist nicht glaubwürdig und kaum legitimiert, in anderen Ländern Kritik an Kinderarbeit, an Kinderprostitution zu üben, wenn sie selbst dem Abkommen nicht beigetreten ist.
Ich bitte Sie insbesondere, nicht auf den von der ständerätlichen Kommission eingebrachten Vorbehalt zu Artikel 5 einzutreten. Die Rechtsstellung der Eltern, wie sie das Übereinkommen vorsieht, stimmt mit der Regelung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches überein. Die Angst um die Familie und vor fremdem Recht ist unbegründet. Ebenso unbegründet ist die Angst, die Konvention beschneide die Rechte der Eltern. Das Übereinkommen gibt der Familie eine starke Position. Bereits in der Präambel wird die Bedeutung der Familie als «Grundeinheit der Gesellschaft» hervorgehoben. Die Konvention über die Rechte des Kindes ist somit eine ausgesprochen familienorientierte Menschenrechtskonvention.

Föhn Peter (V, SZ): Dieses Übereinkommen über die Rechte des Kindes betrifft nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone und Gemeinden und ganz besonders die Familien, im speziellen unsere gesunden Familien, welche als Grundpfeiler eines gesunden Staates gelten. Mit Bestimmtheit haben nicht Eltern nach diesem Übereinkommen Ausschau gehalten und verlangt, denn eine gute Mutter und ein guter Vater wissen, was sich gehört, was für ihre Kinder das Beste ist – auch ohne dieses Übereinkommen. Folglich ist die Frage erlaubt: Wem ist unser Beitritt nützlich? Dem Kind, den anderen Vertragsstaaten, oder ist es gar eine staatspolitische Befriedigungsübung für uns Parlamentarier und Parlamentarierinnen?
Bei den letzten Wahlen vor genau einem Jahr haben die allermeisten Nationalratskandidatinnen und -kandidaten – insbesondere wenn sie darauf angesprochen wurden – hoch und heilig beteuert, sich für eine Deregulierung einzusetzen. Hand aufs Herz: Was machen Sie heute? Sie lassen die undurchsichtige Gesetzes- und Abkommensmaschinerie munter weiterlaufen, ja treiben sie geradezu weiter an, ob sie jemandem etwas nützt oder nicht.
Ist nach der Unterzeichnung dieses Papieres irgendein Kind oder ein Jugendlicher bessergestellt? Ich bin überzeugt: Unsere Jugend ist mit der eidgenössischen und den kantonalen Verfassungen, der eidgenössischen Gesetzgebung und den Verordnungen zur Genüge geschützt, und wir könnten zu wichtigeren politischen Themen übergehen. Dabei sollten und könnten wir Kindern in aller Welt und bei uns viel wirkungsvoller helfen und unter die Arme greifen. Aber vielleicht fehlt jedem einzelnen, dir und mir, der Mut dazu. Mit unserer Unterzeichnung des Übereinkommens wird es weltweit kaum einem Kind besser gehen; ich wäre dem Herrgott schon dankbar, wenn nur die primitivsten Menschenrechte eingehalten würden.
Dass nicht alle Staaten mit diesen Vorgaben leben können, zeigt schon, dass auch wir einige Vorbehalte anbringen müssen. Schon das ist negativ, und wir sollten den Mut aufbringen, zu warten, bis diese Vorbehalte ausgeräumt werden können. Auch andere Staaten sind diesem Übereinkommen mit guten Gründen nicht beigetreten und müssen sich deswegen keineswegs schämen. Es wird ihnen auch kein Vorwurf gemacht.
Was ich überhaupt nicht verstehe, sind die Minderheitsanträge, welche unsere Verfassung und Gesetzgebung zu umgehen versuchen. Jedenfalls kann ich dem als Familienvater und Erzieher unserer zukünftigen Generation nie zustimmen! Wenn diese Uno-Konvention schon so gut ist, dann sollen und müssen wir den Mut aufbringen, dieses Übereinkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Die meisten geben zu, dass viel zuviel unklar und undurchsichtig ist, ja, unserer Gesetzgebung und Rechtsordnung widerspricht. Über das Volk hinweg soll neues, für uns undurchsichtiges Recht geschaffen werden.
Ich verhehle nicht, dass es in dieser Kinderrechtskonvention auch positive Aspekte hat. Wir wollen und müssen aber unsere Familie leben sowie vorleben und nicht nur vorschreiben lassen. Gesunder Menschenverstand ist gefragt; denn leider stehen das Familienwohl und das Recht der elterlichen Gewalt mehr oder weniger nur in der Präambel und gehen im Übereinkommen unter.
Deshalb bitte ich eindringlich, den Minderheitsantrag Schlüer auf Nichteintreten zu unterstützen. Was nützt einem Partner ein Vertrag mit Vorbehalten, und wie sollen die Kantone verpflichtet werden, diese Konvention umzusetzen? Fragen über Fragen, es gäbe deren noch viele! Glaubt Frau Aeppli als SP-Fraktionssprecherin in allem Ernst, den Sextourismus mit diesem Übereinkommen stoppen oder auch nur eindämmen zu können? Schöpfen wir doch die heutige Gesetzgebung aus, zeigen wir Mut! Es ist mir auch total neu, dass bei sexueller Ausbeutung in der Familie unsere Gesetze nicht genügend sind, Frau Bühlmann, und wir deshalb ein Uno-Übereinkommen brauchen.
Zum Wohle unserer Kinder, unserer Jugend und unserer Familien: Unterstützen Sie bitte den Antrag auf Nichteintreten!

Keller Rudolf (–, BL): Mich beschäftigt zutiefst die Frage, weshalb wir nun in diesem Parlament eine Vorlage nach der anderen zu behandeln haben, die dem Referendum entzogen wird. Bezeichnenderweise sind es alles Vorlagen mit aussenpolitischem Charakter. Über die sogenannte Partnerschaft für den Frieden im Rahmen der Nato soll das Volk nicht abstimmen können, die Europäische Sozialcharta soll dem Volk vorenthalten werden, und selbstverständlich will die Mehrheit hier in diesem Saal auch verhindern, dass über das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes abgestimmt wird.
Aus Angst vor einer eventuell negativen Volksmehrheit werden immer mehr solch einschneidende und uns stark bindende internationale Abkommen beschlossen, ohne Volkszustimmung – notabene sind es noch Uno-Übereinkommen, obwohl das Volk den Uno-Beitritt sehr deutlich abgelehnt hat und diesen Beitritt auch heute noch ablehnen würde. Ganz offensichtlich ist der internationale Geltungsdrang einiger schweizerischer Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker nicht zu bremsen, und mehr als Geltungsdrang kann es ja nicht sein, wenn man diesem Abkommen beitreten will.
Ich stelle schlicht und einfach fest, dass die überwiegende Mehrheit der Unterzeichnerländer dieses Übereinkommen gar nicht einhält. Was soll also unser Land mit einem so wertlosen Übereinkommen tun? Ich kann Ihnen schon sagen, wie das aussieht. Es wird so sein, dass bei uns jeder einzelne Buchstabe wortgetreu eingehalten werden soll, während sich andere Länder absolut darum foutieren, was in dieser Konvention steht. Das ist doch die Tatsache in dieser heutigen Welt. Und diese Erfahrung lehrt uns, dass wir gegen die vorliegende Konvention Widerstand zu leisten haben.
Weil zum Uno-Beitritt, zum EWR und zu den Uno-Blauhelmen klar nein gesagt wurde, versucht man nun, durch die Hintertüre, mittels des Abschlusses von unzähligen Abkommen und Vereinbarungen, zum gleichen Ziele zu gelangen. Dies ist offensichtlich die Strategie der Mehrheit in diesem Ratssaal.
Selbstverständlich unterstütze ich daher namens der Schweizer Demokraten vor diesem Hintergrund den Nichteintretensantrag und auch die Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum.
Ich weiss – auch ohne Uno-Kinderübereinkommen –, was ich als Vater von zwei kleinen Kindern zusammen mit meiner gleichberechtigten Frau und Partnerin auf dem Gebiete der Erziehung sinnvollerweise tun muss. Artikel 5 verpflichtet beispielsweise die Eltern, das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu leiten und zu führen. Das Recht, unsere Kinder entsprechend unseren eigenen Vorstellungen und Bedürfnissen zu erziehen, weil sich das bewährt hat – ich betone: weil sich das bewährt hat –, wird uns aber mit dieser Vorlage schlichtweg abgesprochen. Bisher war der Erziehungsbereich Privatsache; wir lassen uns, Übereinkommen hin oder her, vom Staat

auch künftig nicht dreinreden. Diese freiheitliche Tradition wollen wir weiterhin hochhalten, und das werden wir auch tun.
Das Übereinkommen verpflichtet nicht die Eltern, in erster Linie für das Wohl des Kindes verantwortlich zu sein, sondern den Staat. Diese neue Weltordnung unterstützen wir nicht. Die Erziehungs- und Entscheidungsverantwortung der Eltern soll mit dieser Vorlage stark geschwächt werden; genau das lese ich aus diesem Übereinkommen. Einer solch veralteten, marxistischen Geisteshaltung mag ich nicht zustimmen.
Wenn diese Konvention weltweite Bedeutung hätte, wie es der CVP-Sprecher gesagt hat, gäbe es doch weltweit keine sexuelle Ausbeutung von Kindern, weltweit keine Kinderarbeit und keine jugendlichen Soldaten – um nur einige Beispiele aufzuzählen, die aufzeigen, welchen Wert diese Konvention hat: nämlich keinen.
Mit der Genehmigung diese Konvention helfen Sie keinem einzigen Kind.

Baumann Alexander (V, TG): Aus den Reihen der SVP-Fraktion wird eine Anzahl Mitglieder für Nichteintreten stimmen. Dieses Stimmverhalten richtet sich nicht prinzipiell gegen den gesamten Inhalt der Vorlage, sondern erfolgt vielmehr aus grundsätzlichen staatspolitischen Erwägungen formeller Natur.
Niemand von uns bestreitet das vorliegende Uno-Abkommen in seinem Kerngehalt. Niemand wird sich entgegenstellen können, wenn die internationale Gemeinschaft die rechtliche Situation der Kinder zu einem internationalen Anliegen erhebt. Hingegen haben wir essentielle und generelle Einwendungen gegen die Vorlage in der Form des Genehmigungsbeschlusses über einen internationalen Vertrag zur Vereinheitlichung des Rechtes. Da scheint uns Vorsicht am Platze, selbst wenn er – wie der vorliegende Vertrag – grundsätzlich kündbar ist. Vorsicht und Zurückhaltung scheinen uns namentlich dann angezeigt, wenn solche Abkommen nicht nur programmatischen Charakter haben und lediglich eine Aufforderung an den Vertragsstaat beinhalten, seine innerstaatliche Gesetzgebung anzupassen, sondern wenn sie, wie das vorliegende Abkommen, zumindest teilweise direkt anwendbaren Inhaltes sind.
Diese internationalen Verträge bedürfen nach schweizerischer Lehre und Praxis keiner Umsetzung in das nationale Recht durch den schweizerischen Gesetzgeber. Mit seiner Ratifizierung wird ein solches Abkommen Bestandteil unseres Rechtes. Sind damit Grundrechtsfragen angesprochen, so werden solche Rechtssätze gar Bestandteil der schweizerischen Verfassungsordnung.
Nach unserer Auffassung ist die Verfassungskompetenz aber Volk und Ständen vorbehalten. Die in unserem Lande geltende Theorie des Monismus in der Anwendung von Staatsverträgen lässt direkt anwendbare Rechtssätze internationaler Verträge unmittelbar und ohne gesetzliche Umsetzung direkt Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung werden und schaltet Volk und Stände als Verfassungsgeber aus.
Das Bundesgericht hat es in der Hand, Verfassungsrecht zu setzen. Sie können das in der Botschaft unter Ziffer 31 auf Seite 20 der deutschen Fassung nachlesen. Es wird Sache der rechtsanwendenden Behörde sein, im konkreten Fall über die Justitiabilität der einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens zu entscheiden. Der Bundesrat erklärt zwar ebenfalls auf Seite 20: «Sicher sind nicht alle Bestimmungen, die dem Kind 'Rechte' einräumen, direkt anwendbar.»
Der Bericht der Direktion für Völkerrecht, welcher der Kommission für Rechtsfragen vorliegt, nennt eine ganze Reihe von Vorschriften des Übereinkommens für direkt anwendbar. Allerdings seien diese Bestimmungen grundsätzlich schon heute im schweizerischen Recht anerkannt oder aber durch die vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorbehalte abgedeckt. Anderseits ist zu berücksichtigen, dass alle Bestimmungen des Übereinkommens, auch die nicht direkt anwendbaren, für die völkerrechtskonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechtes von Bedeutung sind. In Anwendung des in unserem Land geltenden Primats von Völkerrecht vor Landesrecht sind für die Auslegung von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Normen auch alle Bestimmungen der vorliegenden Konvention zu berücksichtigen. Das geht bis zu den Vormundschaftsbehörden in den Gemeinden.
Die Fraktion der SVP ist nicht bereit, dem Bundesgericht Verfassungskompetenz zu übertragen. Grundsätzlich sollte vorab generell geregelt werden, dass wir in unserem Land die Theorie des Monismus verlassen und uns künftig auf die Verpflichtung beschränken, den Inhalt internationaler Konventionen bei unserer Rechtsetzung zu berücksichtigen. Die SVP-Fraktion unterstützt daher den Antrag auf Nichteintreten.
Der Bundesrat hat uns im Legislaturprogramm eine lange Liste von Konventionen unterbreitet, die er in Bundesrecht überführen will. Alleine in dieser Session sind drei solche Geschäfte traktandiert. Weitere Konflikte in dieser Richtung sind also vorprogrammiert.
Wie Herr Suter angeführt hat, eignet sich diese Konvention nicht, um eine Abkehr von der monistischen Praxis vorzunehmen. Keine Konvention eignet sich dazu, weil immer ein positiver Kerngehalt und zumindest ein attraktiver Titel dem entgegenstehen.
Die SVP-Fraktion wird daher in einem grundsätzlichen Vorstoss den Antrag unterbreiten, dass die Schweiz ihre bisherige monistische Praxis verlasse und dass künftig derartige internationale Abkommen nur Staatenverpflichtungen begründen und damit nicht direkt anwendbar sein werden. Damit ist für die Umsetzung in das schweizerische Recht der Weg zur ordentlichen Gesetzgebung beziehungsweise der Verfassungsänderung geöffnet, dies mit den dafür vorgesehenen Referendumsmöglichkeiten.
Setzen Sie ein Signal! Damit kann unser Land die Aufgaben erfüllen, die sich aus der Verpflichtung zur internationalen Solidarität ergeben. Gleichzeitig respektieren wir damit aber die Verfassungskompetenz des Souveräns und die Rechte des Volkes im Rahmen der einfachen Gesetzgebung. Setzen Sie durch Unterstützung des Nichteintretensantrages der Minderheit Schlüer ein Signal in diese Richtung.

Dormann Rosmarie (C, LU): Wie einige Vorredner bin auch ich bereit, meine Interessenbindungen offenzulegen. Ich bin eine kinderlose Frau, diplomierte Sozialarbeiterin, und ich war während Jahren als Amtsvormund tätig. Seit zehn Jahren bin ich Richterin im Familienrecht.
Als Amtsvormund hatte ich während Jahren mit Kindern zu tun, deren Eltern in der Erziehung ihrer Kinder überfordert waren, und noch mehr, deren Eltern in gar keiner Art und Weise ihre Verantwortung für ihre Kinder wahrgenommen haben. Ich habe noch immer einzelne Stimmen von Kindern im Kopf, Stimmen von Kindern, die mir erzählt haben, dass die beiden Hunde in ihrer Familie mehr Rechte hätten als sie, als acht- und neunjährige Kinder. In Tat und Wahrheit hat eine bekannte Politikerin schon vor Jahren gesagt, dass die Tiere in der Schweiz eine bessere Stellung haben als die Kinder; nicht weil die nötigen Gesetze fehlen, sondern weil den Kindern zuwenig mit Respekt und Würde begegnet wird.
Wenn ich an die Schlagzeilen der letzten drei Wochen denke, unter denen täglich von Kindern geschrieben wurde, die zu Opfern von sexuellem Missbrauch geworden sind, so frage ich mich: Was ist denn so schädlich daran, unseren Kindern durch die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes etwas mehr Respekt, etwas mehr Würde zu verleihen? Was hindert uns so sehr daran, als Eltern, als Erziehungs- und Lehrpersonen, als Behördenmitglieder ja zu mehr Verantwortung gegenüber unseren Kindern zu sagen? Weshalb wird von uns, wird von zu vielen Eltern in unserem Lande die elterliche Gewalt wortwörtlich ausgelegt, statt dass man unter ihr elterliche Rechte und Pflichten versteht?
Nachdem das Tabu des sexuellen Missbrauches und der Gewalt gegenüber Kindern gefallen ist, wissen wir, dass in den meisten Fällen solcher Gewaltanwendungen die Eltern die Täter sind – Eltern, ganz normale Väter und Mütter, die ihre Pflichten und Rechte sogenannt ernst nehmen, Eltern, die ihre Gewaltanwendung sogar als Pflicht, als Recht auf Züchtigung ihrer Kinder auslegen und die es nur gut gemeint ha-

ben. Ist es denn so schlimm, unseren Eltern durch die Ratifizierung der Konvention über die Rechte des Kindes mehr Sicherheit in der Erziehung und Führung ihrer Kinder zu geben?
Es ist eine internationale Konvention, die hohen ethischen Werten gerecht werden will, indem sich alle Vertragsstaaten darin einig werden, dass die Bildung des Kindes, seine Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen sind und dass das Kind ein Anrecht auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geiste der Verständigung und der Toleranz hat.
Was hält uns davon ab, unseren Kindern durch die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes eine Stellung zu geben, die von uns Erwachsenen mehr Respekt vor dem wehr- und schutzlosen Geschöpf fordert und die die Würde des Kindes explizit zum Ausdruck bringt? Die Rechte des Kindes sind Rechte von Menschen – Menschen wie Sie und ich, Menschen, die nur während eines Vierteles des Lebens Kinder sind und die in den allermeisten Fällen später selbst Elternrollen übernehmen. Weshalb sollen die Menschenrechte für Erwachsene anders lauten, anders ausgelegt werden dürfen als für Kinder?
Legen wir Ängste und Befürchtungen ab, sagen wir ja zu mehr Sorge um unsere Kinder, und stimmen wir mit der Mehrheit der Kommission ja zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

Scherrer Werner (–, BE): Die Kinderrechtskonvention hat bestimmt auch einige unterstützenswerte Artikel wie z. B. die Artikel 24, 27, 28, 29, 32, 33 und 34. Hinter diesen Artikeln kann ich stehen. Es sind aber wichtige Vorbehalte anzubringen. Diese Vorbehalte wurden schon von einigen Rednern bekanntgegeben.
Diese Kinderrechtskonvention ist doch sehr gefährlich, da sie dem Staat ermöglicht, einen Eingriff ins Familienleben vorzunehmen. Eine Selbständigkeit der Kinder wird postuliert, welche eine neue Abhängigkeit von antiautoritären Kreisen möglich macht. Inspiratoren dieser Konvention sind bekannte System- und Gesellschaftsveränderer, ebenso linkspolitische Kreise. Die modernen Pioniere dieser Konvention haben gesagt, ein Kind zu zeugen gebe noch nicht das Recht, es auch zu erziehen. Das sind abstruse Töne, die einen nicht verwundern.
Diese Konvention ist von Gedanken von Richard Farson und John Holt inspiriert. Holt war z. B. einer der Anführer der amerikanischen Anarchistenszene der sechziger Jahre. Er ist auch Vorkämpfer für das freie Aufwachsen von Kindern.
Was sind die Folgen einer Annahme? Die Konvention gibt vor, das Kind zu schützen. Diese Aufgabe sollen aber nicht mehr die Eltern übernehmen, sondern der Staat soll die Rechte der Kinder garantieren und die Verantwortung dafür übernehmen, das Kind vor der elterlichen Macht zu schützen. Die Autorität wird den Eltern weggenommen. Das Kind wird als autonom erklärt und trägt seine eigene Verantwortung: Seine Privatsphäre (Art. 16), seine Kontakte und Einflusskreise (Art. 15), seine Informationsquellen und Fernsehprogramme (Art. 13 und 17) hat es selbst zu bestimmen. Es soll wie ein erwachsener Mensch vor Gericht angehört werden (Art. 12). Das Band zwischen Eltern und Kindern wird zerrissen.
Das biblische Gebot des Gehorsams den Eltern gegenüber, das Ehren von Vater und Mutter, gilt nicht mehr. Die Eltern haben das Kind auch nicht weltanschaulich, glaubensmässig, ethisch und moralisch zu beeinflussen. Damit soll das Ziel erreicht werden, dass das Kind mit allen Mitteln – durch Massenmedien, Literatur, Kinderorganisationen, spezielle Literatur – von ausserhalb des Elternhauses manipuliert wird. Es wird politisiert von den Kreisen, die schon die Ratifizierung dieser Konvention in rasantem Tempo durchgesetzt haben und die sich vehement gegen alle Vorbehalte zur Wehr setzen. Sie wollen das Kind unter ihrem Einfluss haben. Biblische Grundsätze und Weisungen haben hier nichts mehr zu suchen. Wir müssen den antichristlichen Geist erkennen, der diese Konvention weltweit inspiriert.
Ich lasse mich auch nicht vom Argument überzeugen, dass soundso viele Staaten diese Konvention schon ratifiziert haben. Diese Konvention ist eine Farce und auch ein Papiertiger. Ich denke an Indien mit dem ganzen Kastensystem, mit dieser unmöglichen Behandlung von Frauen und Kindern – und ein solches Land unterschreibt eine solche Konvention! Wir brauchen uns nicht zu schämen, wenn wir diese Konvention ablehnen.
Als EDU-Vertreter lehne ich die Ratifizierung ganz klar ab. Ich bin gegen die Konvention und unterstütze den Nichteintretensantrag, der von seiten der SVP-Fraktion gestellt wurde.

Maspoli Flavio (F, TI): Illusionen, sagt Hildegard Knef, sind das Schönste auf der Welt. Sie hat sicher recht damit. Illusionen sind das Schönste auf der Welt, solange man sie als solche erkennt und auch als solche handhabt.
In der Politik hingegen, in diesem Saal sind Illusionen schlicht und einfach gefährlich. Das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist eine Illusion. Besser gesagt: Das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist ein ganzes Kompendium von Illusionen. Es ist eine Illusion zu glauben, diese Konvention würde die Gewalt Kindern gegenüber bekämpfen, diese Konvention würde die Kinderprostitution und den sexuellen Missbrauch an den Kindern überhaupt einschränken.
Diese Konvention ist nichts anderes als eine zum Teil gutgemeinte Auslegeordnung von Grundsätzen. Gegen die meisten dieser Grundsätze ist zudem nichts, überhaupt gar nichts einzuwenden. Gefährlich jedoch ist die Illusion, es sei genug, solche Grundsätze niederzuschreiben, zu thematisieren, zu diskutieren, um die entsprechende Problematik zu beseitigen. Noch einmal: Gibt es jemanden in diesem Saal, der wirklich glaubt, diese Konvention würde auch nur einen einzigen widerlichen Kinderschänder und Sexualverbrecher davon abhalten, seine bestialischen Instinkte in Taten umzusetzen?
Responsabilizzare troppo e troppo presto il bambino, ha la conseguenza di confrontarlo con problemi che non è in grado di comprendere, che non è in grado di afferrare – proprio perché è bambino.
Al bambino, se dovessimo seguire questa convenzione, in teoria – perché in pratica non credo che cambierà o cambierebbe un gran ché – verrà a mancare ciò di cui più ha bisogno: la certezza di essere protetto, di poter affidare le sue ansie, le sue pene ai propri genitori o – come dice la legge – a chi ne fa le veci.
Credere che la convenzione internazionale, tanto più se confezionata da parolai professionisti come quelli dell'ONU – nessuno me ne voglia –, è una illusione. È una illusione credere che questa convenzione riesca a risolvere, anche solo a sfiorare, uno solo dei grossi problemi che pretende di trattare; una illusione, lo ripeto, estremamente pericolosa.
Ha poi perfettamente ragione il collega Keller quando dice che questo è un ennesimo tentativo di portare la Svizzera verso organizzazioni internazionali, quando il popolo in fondo ha già chiuso la porta a questo genere di operazioni, almeno per il momento.
Non dimentichiamo – per ritornare sull'argomento specifico – che ogni generazione ha i figli che si merita, e dunque l'educazione dei figli è un fatto estremamente serio che va trattato però nella famiglia e non ai tavoli verdi dell'ONU. Dicevo: Ogni generazione ha i figli che si merita. Ma sono convinto che nessuna generazione, passata o futura, potrà essere tanto pessima da meritarsi l'ONU.
Per questo vi invito a non votare l'entrata in materia, a seguire cioè la minoranza Schlüer.

Cotti Flavio, Bundesrat: Bevor wir kurz gemeinsam auf den Inhalt der Konvention eingehen, möchte ich Ihnen ganz persönlich die Gefühle schildern, die ich bei gewissen Aussagen der Gegner – der legitimen Gegner, denn wir leben in einer Demokratie – dieser Konvention empfunden habe.
Das Hauptargument von Herrn Keller war: Ich weiss als Vater, wie ich meine Kinder zu erziehen habe. Ich muss zuge-

ben, dass dieses Argument bei der schweizerischen Bevölkerung grossen Anklang findet, denn nicht nur alle anwesenden Damen und Herren, welche Kinder haben, sagen genau dasselbe wie Sie, Herr Keller. Jede Schweizerin und jeder Schweizer, die Kinder hat, denken in der gleichen Art und Weise.
Ich habe mir nur überlegt: Wie müssen die durchschnittliche Bürgerin, der durchschnittliche Bürger dieses Landes reagieren – die den genau gleichen Gedanken, wie Sie ihn hegen, auch haben –, wenn man mit diesem Argument die Ablehnung einer solchen Konvention beschliesst? Es entstehen bei ihnen Zweifel und Verunsicherung bezüglich dieser Konvention, und zwar aufgrund eines Kausalzusammenhanges, der überhaupt nicht besteht. Denn es ist ganz klar: Eltern werden die Kinder weiterhin nach ihrer Verantwortung erziehen, auch wenn dem Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zugestimmt würde.
Es wurde von Herrn Schlüer gesagt, die Konvention bedeute eine Unterminierung der Familie. Ich darf Ihnen sagen, Herr Schlüer: Die Familie, die Ihnen heilig ist, ist mir auch heilig. Ich komme aber zu anderen Schlüssen als Sie. Aber wenn Sie dieses Argument gebrauchen, um gleichsam einen Gegensatz zu den Befürwortern zu schaffen, muss ich sagen: Dieses Argument vor der breiten Öffentlichkeit zu gebrauchen ist nicht redlich. Denn wir verspüren gegenüber der Familie die gleiche Verantwortung wie Sie, nur unterminieren Sie damit diejenigen, die zwar von den gleichen Voraussetzungen ausgehen, aber zu anderen Schlussfolgerungen kommen.
Ich möchte noch Herrn Steffen erwähnen, der von einer Revolution gegen die christlich-abendländischen Werte spricht. Herr Steffen, jeder hat ja die eigene Interpretation dieser christlich-abendländischen Werte; aber eines muss ich Ihnen sagen: Als durchaus bewusster Christ stehe ich voll und ganz zu dieser Konvention. Ich sage es auch laut und glaube sogar, dass die christlichen Werte durch diese Konvention gefördert werden.
Devo dare subito una risposta al Signor Maspoli: Con questo non sto vendendo nessuna illusione, perché mi rendo perfettamente conto che attraverso la sottoscrizione e la ratifica di una convenzione come questa non risolveremo i problemi dei bambini di questo mondo – e sappiamo quali sono questi problemi. Anche con una norma nel Codice penale non risolveremo tutti i problemi. Lei non abolisce il furto introducendo una norma contro il furto nel Codice penale, e non abolisce l'assassinio introducendo una norma contro l'assassinio nel Codice penale. Cionondimeno il Codice penale è necessario. Quindi non si tratta certamente di vendere illusioni. Conosciamo tutti i limiti di questa convenzione, ma nello stesso tempo essa rappresenta un elemento di modesto, lieve progresso che va salutato malgrado le obiezioni che possono sorgere.
Mme Sandoz a utilisé naturellement des arguments beaucoup plus subtils et beaucoup moins généraux que ceux qui ont été avancés par d'autres opposants. Elle signale par exemple tous les aspects flous de cette convention, elle établit le fait que la convention ne dit pas quelles normes sont directement applicables et lesquelles doivent encore être passées par le filtre de la législation nationale. Mais elle oublie de signaler que ce sera au Tribunal fédéral d'établir les normes directement applicables, donc à une autorité suisse et nationale qui tient compte, dans ce cadre, de tous les éléments et de toutes les valeurs qui sont en jeu dans notre pays. Elle dit que quinze Etats islamiques y ont souscrit, et on peut imaginer quelles sont leurs valeurs. Mme Sandoz oublie probablement que lorsque, au niveau international, on souscrit, et auparavant on étudie des conventions de ce type, on retrouve dans ce cas presque 190 pays aux valeurs, aux éléments de fond tout à fait différents; il faut trouver parfois des compromis qui tiennent compte de ces valeurs.
Je dirai donc simplement que, si l'on devait suivre jusqu'au bout la réflexion de Mme Sandoz, on devrait s'empêcher de souscrire à des conventions internationales, car justement les bases des souscripteurs se situent très souvent aux antipodes. Je tiens à souligner encore une fois toutes les limites de cette convention, aussi sous cet angle, mais à rappeler en même temps qu'il s'agit pour nous de faire un choix entre se tenir loin de ces éléments et nous en approcher.
J'entends aujourd'hui de diverses parts: «Quel est l'avantage que nous en tirons? Restons chez nous! Abandonnons certains contacts et certaines solidarités internationales!» Je suis profondément préoccupé par des affirmations de ce genre – qui n'ont pas été faites par Mme Sandoz, je tiens à le préciser –, quand je constate le degré d'isolement progressif dans lequel s'installe notre pays et les conséquences toujours plus fâcheuses que comporte le fait de rester à l'écart, pour notre futur, qui ne se fera pas sans relations internationales. Ce n'est pas à nous de choisir ces relations, le réseau international fait partie de notre réalité, et nous devons y participer.
C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous propose d'adopter l'arrêté portant sur cette convention, avant tout pour des raisons de politique étrangère.
Je tiens à rappeler quels sont les éléments essentiels de notre politique étrangère qui entrent en jeu ici. Je me réfère au rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante. La tutelle des droits de l'homme est une des finalités essentielles de ce rapport. Nous nous sommes engagés dans ce secteur avec la meilleure volonté possible. Récemment, nous avons établi de nouvelles structures à l'intérieur du département, qui devraient rendre plus efficace la mise en oeuvre de cette difficile finalité.
Bien sûr, nous savons que la tutelle des droits de l'homme est avant tout un élément concret de tous les jours, car nous connaissons bien des cas et bien des situations de personnes dans le monde dont les droits sont violés. Nous ressentons quotidiennement cette responsabilité. Nous n'allons pas publier tous les jours les noms des centaines de personnes dont nous essayons de représenter les intérêts dans nos contacts internationaux. La retenue est ici de rigueur. Mais, croyez-nous, nous nous battons pour les droits de l'homme; nous nous battons aussi lorsqu'il s'agit de souscrire à des conventions internationales, tout en sachant qu'elles ont de graves limites.
On a affirmé ici qu'il y a plusieurs pays – peut-être parmi les premiers signataires de ces conventions – qui «se foutent» («die foutieren sich») de ces conventions. C'est, hélas, une réalité concrète du droit international et des relations internationales. Les relations internationales ne prévoient pas de possibilités de sanction qui permettent d'intervenir envers tous les pays fautifs. Nous connaissons les limites du droit international au niveau de la sanction. Est-ce que ce serait là une raison pour ne pas apporter de renfort au droit international et pour ne pas agir dans cette direction? J'affirmerais même que le fait que 188 pays ont signé cette convention est déjà en soi un élément positif parce que les pays fautifs peuvent être au moins rappelés à l'ordre, même si ce rappel reste très souvent sans effet. J'ai l'impression qu'on voudrait faire ici du droit international une simple sorte de droit intérieur et prêcher la perfection qui n'existe pas. Il n'empêche pas moins que cette convention est dans la droite ligne de notre politique étrangère et qu'elle mérite donc d'être ratifiée, malgré tous les points d'interrogation qui peuvent y être ajoutés.
Je voudrais signaler un élément qui a été très opportunément évoqué ici, en particulier par M. Suter: la question de la tradition de notre application du droit international. Nous avons un système moniste qui s'est révélé utile et efficace – je dois vous le dire, Monsieur Baumann Alexander – sur la base d'une tradition de dizaines et de dizaines d'années. Ce système a fait tout à fait ses preuves. Et nous disposons avec l'article 89 de la constitution d'une structure subtile et élastique pour ce qui est des droits du Parlement et des droits populaires. Pourquoi vouloir se séparer d'un système que a fait ses preuves? Il va donc de soi qu'au niveau des droits démocratiques, il faut simplement appliquer la constitution comme cela s'impose. Nous allons certainement en reparler plus tard.
Pour terminer, je me permets de souligner encore un élément. Diese Konvention beweist uns – wir haben es schon

breit im Ständerat dargelegt –, dass unsere Schweiz über eine Gesetzgebung verfügt, welche die Kinderrechte weitgehend in würdiger und durchaus menschlich-konformer Art und Weise schützt. Diese Konvention steht voll und ganz in Übereinstimmung mit diesem schweizerischen Recht.
Dort, wo wir auch nur den leisesten Verdacht haben – lassen Sie mich diese Worte unterstreichen –, dass unser Recht eventuell doch irgendwie im Gegensatz zur Konvention stehen könnte, schlagen wir Vorbehalte vor, welche sicher von manchem von Ihnen als übertrieben betrachtet werden können. Der Bundesrat sagt: Diese Vorbehalte müssen progressiv abgebaut werden. Aber im Moment – damit jede Rechtssicherheit garantiert wird – werden diese Vorbehalte angemeldet. Deshalb möchte ich sagen, dass wirklich auch beim leisesten Verdacht Abhilfe geschaffen worden ist. Deshalb darf sich auch der am konservativsten Denkende in diesem Land mit dieser Konvention anfreunden.
Ich möchte noch eines betonen: Diese Konvention bringt uns in Kontakt mit anderen Völkern, mit anderen Denkweisen. Diese Konvention gestattet es uns – wie das so oft nötig wird –, in Beziehung zur internationalen Gemeinschaft zu bleiben. Diese Konvention ist ein sehr bescheidener und kleiner Schritt. Ein Fernbleiben würde ganz einfach nicht verstanden – ein Fernbleiben von einem Land, welches den Stolz hat, die Kinderrechte voll und ganz zu respektieren. Wenn dem so ist: Wieso sollen wir dann einer internationalen Gemeinschaft fernbleiben? Dies, wenn man bedenkt, dass unsere Zukunft immer mehr aufgrund der internationalen Beziehungen gestaltet wird?
Angesichts dieser evidenten Tatsache und angesichts dessen – ich betone es noch einmal –, dass wir alle in der Lage sind und sein werden, unsere Verantwortung gegenüber den Kindern wahrzunehmen, bitte ich Sie, die Konvention zu ratifizieren bzw. jetzt zuerst einmal einzutreten.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit
(Eintreten) 126 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit
(Nichteintreten) 50 Stimmen

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes
Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag der Kommission
Abs. 1 Einleitung
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(von Felten, de Dardel, Gross Jost, Jutzet, Rechsteiner Paul)
.... des Kindes wird genehmigt.
(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 1 Bst. a2
Streichen

Abs. 1 Bst. a
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1 Bst. b
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Jutzet, Bühlmann, de Dardel, Gross Jost, Jeanprêtre, Rechsteiner Paul)
Streichen

Abs. 1 Bst. c2 (neu)
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit
(Schlüer, Baumann Alexander)
c2. Vorbehalt zu Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe c:
In Respektierung des Entscheides von Volk und Ständen vom März 1973 kann die Bundesgesetzgebung den Hochschulzugang im Rahmen eines Rechtes auf Bildung nicht gewährleisten.

Abs. 1 Bst. c
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1 Bst. d
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Gross Jost, Bühlmann, de Dardel, Jeanprêtre, Jutzet, Rechsteiner Paul, Suter, von Felten)
d. Vorbehalt zu Artikel 40:
Die Bundesgesetzgebung über .... entsprechender Kosten.
(Ersten Satz streichen)

Abs. 2
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(von Felten, de Dardel, Gross Jost, Jutzet, Rechsteiner Paul)
.... des Kindes zu erklären.

Abs. 3
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(von Felten, de Dardel, Gross Jost, Jutzet, Rechsteiner Paul)
Streichen

Antrag Straumann
Abs. 1 Bst. a2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1
Proposition de la commission
Al. 1 introduction
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(von Felten, de Dardel, Gross Jost, Jutzet, Rechsteiner Paul)
.... de l'enfant est approuvée.
(Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 1 let. a2
Biffer

Al. 1 let. a
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1 let. b
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Jutzet, Bühlmann, de Dardel, Gross Jost, Jeanprêtre, Rechsteiner Paul)
Biffer

Al. 1 let. c2 (nouveau)
Majorité
Rejeter la proposition de la minorité
Minorité
(Schlüer, Baumann Alexander)
c2. Réserve portant sur l'article 28 alinéa 1 lettre c:
Compte tenu de la décision que le peuple et les cantons ont prise en mars 1973, le droit à la formation n'implique pas que la législation fédérale puisse garantir l'accès aux études universitaires.

Al. 1 let. c
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1 let. d
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Gross Jost, Bühlmann, de Dardel, Jeanprêtre, Jutzet, Rechsteiner Paul, Suter, von Felten)
d. Réserve portant sur l'article 40:
Est réservée la législation .... frais qui en résultent.
(Biffer la première phrase)

Al. 2
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(von Felten, de Dardel, Gross Jost, Jutzet, Rechsteiner Paul)
.... droits de l'enfant.

Al. 3
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(von Felten, de Dardel, Gross Jost, Jutzet, Rechsteiner Paul)
Biffer

Proposition Straumann
Al. 1 let. a2
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Le président: Les propositions de minorité vont être développées ensemble.

von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit: Seit Jahren fordern alle grossen Kinderorganisationen, z. B. die Stiftung Pro Juventute, der Schweizerische Kinderschutzbund, Pro Familia und andere, ebenso Hilfswerke, Frauenorganisationen, und Jugendverbände die vorbehaltlose Ratifizierung der Kinderrechtskonvention. Diese Forderung habe ich aufgenommen. Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.
Ergänzend zu den Ausführungen von Frau Aeppli möchte ich folgende Überlegungen zur Frage der Vorbehalte anbringen: Die vorliegende Konvention garantiert Menschenrechte. Dass auch Kinder Menschenrechte haben, das ist die wichtigste Aussage. Dies sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Frau Dormann hat dies eindrücklich ausgeführt. Aber nein: Die Schweiz, die gegenüber dem Rest der Welt ihre hohe Tradition in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtskultur hervorhebt, bringt vier Vorbehalte an, d. h. im Klartext: Bestimmten Gruppen von Kindern wird kein voller Menschenrechtsschutz gewährt. Das ist – gestatten Sie mir diesen Ausdruck – eher peinlich. Die Schweiz macht sich da unglaubwürdig. Alle vier Vorbehalte sind rechtlich ohne Bedeutung, denn die Konvention bestätigt Menschenrechtsgarantien, die in der Bundesverfassung, in der Europäischen Menschenrechtskonvention und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bereits postuliert sind.
Der Vorbehalt zu Artikel 7 betreffend Bürgerrechtsgesetzgebung zielt ins Leere, denn das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, ist bereits in Artikel 24 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte enthalten. Der Vorbehalt betrifft konkret Lücken im Adoptionsrecht. Dies führt dazu, dass die knapp hundert staatenlosen Kinder, die gegenwärtig in der Schweiz wohnen, verschiedene Nachteile im Menschenrechtsbereich in Kauf nehmen müssen, z. B. haben sie keinen Anspruch auf Invalidenversicherung. Ich denke, das ist wirklich stossend, widerspricht unseren elementarsten Grundsätzen und auch dem Sinn und Geist der Konvention.
Die Vorbehalte betreffend Familiennachzug, Freiheitsentzug und Jugendstrafverfahren müssen ebenfalls als nicht relevant gewertet werden, denn Artikel 8 der EMRK garantiert den Anspruch auf Achtung des Familienlebens, und weitere Bestimmungen der Menschenrechtskonvention sowie des Internationalen Paktes halten die hier relevanten verfahrensrechtlichen Garantien und Menschenrechtsanforderungen fest – auch für Kinder.
Der Vorbehalt zu Artikel 5, den der Ständerat eingebracht hat, ist rein ideologischer Natur. Es stellen sich hier die Fragen: Weshalb diese Nervosität? Weshalb die merkwürdige Diskussion im Ständerat über den angeblichen Interessenkonflikt zwischen Rechten der Eltern und Rechten des Kindes? Weshalb die seltsamen Briefe und die unsachlichen Voten hier im Saal, die uns sozusagen vor dem Untergang des Abendlandes warnen? Weshalb diese Vorbehalte, die praktisch nicht greifen? Ich war einigermassen erstaunt über die vielen Väter, die sich als Väter im Rat geäussert haben, als Sachverständige sozusagen. Ich habe mich gefragt, wo sie den Sachverstand hernehmen, denn soviel ist sicher: Die Gegner der Vorlage gehören zu jener Gruppe Väter, die die konkrete, praktische, alltägliche Kindererziehung und Betreuung ihrer Kinder voll und ganz ihren Frauen überlassen. Über die Bedürfnisse der Kinder können diese Väter nichts, aber gar nichts wissen.
Die Kinderkonvention bringt tatsächlich etwas Neues, etwas Einzigartiges und Ungewohntes. Neu ist der Perspektivenwechsel. Wir sind uns nicht gewohnt, aus der Perspektive von Kindern Rechte zu formulieren. Unser Kindesrecht zum Beispiel hat das Besuchsrecht formuliert, aber nur aus der Sicht der Eltern. Ein Besuchsrecht des Kindes ist nicht konkretisiert. Es ist eine grossartige Leistung der Uno, die Menschenrechte, die schon immer auch für Kinder galten, aus der Sicht des Kindes zu formulieren. Die Bestimmungen konkretisieren die Sicht der Kinder und sagen ganz genau, was Menschenrechte, also fundamentale Rechtspositionen aus der Optik des Kindes heissen. Der Perspektivenwechsel hat folgende Aussage: Kinder sind nicht bloss Objekte der Erziehung, sondern Kinder sind Rechtssubjekte. Die Kinderkonvention enthält Grundsätze, die aus der Optik des Kindes das Recht auf eine gesunde geistige und körperliche Entwicklung, das Recht auf Förderung, auf Fürsorge und besondere Betreuung bei Behinderung und das Recht auf Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung, Ausnutzung und Verfolgung garantieren, und zwar für alle Kinder, unabhängig von Rasse und Religion und unabhängig von Herkunft oder Geschlecht. Schon im alten Kindesrecht von 1912 galt der Grundsatz, wonach das Kindeswohl der elterlichen Gewalt klare Schranken setzt. Trotzdem lebt noch heute in den Köpfen einiger Patriarchen das Modell des römischen Rechts weiter, wonach Kinder weitgehend im rechtsfreien Raum unter der Befehls- und Herrschaftsgewalt des Vaters stehen. Die Konkretisierung von Rechten und Ansprüchen aus der Optik des Kindes wirkt auf solche Leute wie eine Anmassung, wie eine Beschränkung ihrer Rechte, notabene Rechte, die sie nicht haben und nie hatten.
Ich denke, es ist an der Zeit klarzumachen, dass die Zeiten der väterlichen Privatherrschaft und der Ideologie der totalitären Hausmacht endgültig vorbei sind. Es gibt keinen rechtsfreien Raum, in dem Menschenrechte der Kinder verletzt werden dürfen – auch nicht in der Familie. Vorbehalte haben meines Erachtens im Menschenrechtsbereich nichts zu suchen. Hier hat der Bundesrat wirklich etwas übertrieben.
Im Interesse einer zeitgemässen Auffassung der Rechte der Kinder bitte ich Sie, die Kinderrechtskonvention vorbehaltlos zu genehmigen. Diese Konvention bringt der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft sehr viel. Sie bedeutet ei-

nen grossen Fortschritt der Menschenrechtspolitik, denn diese Konvention nimmt ganz klar Partei für die Kinder dieser Welt.

Straumann Walter (C, SO): Ich beantrage Ihnen wie angekündigt, den Vorbehalt zu Artikel 5, den der Ständerat beschlossen hat, aufzunehmen, wonach die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge vorbehalten bleibt.
In der Eintretensdebatte wurde ausgeführt, dass das Abkommen allgemein sehr offene Formulierungen enthält – aus den bekannten und auch verständlichen Gründen – und konkretisierende Definitionen meidet.
Insbesondere der Begriff der elterlichen Gewalt oder – wie er neuerdings lauten soll – der elterlichen Sorge ist dem Abkommen unbekannt. Die Vertragsstaaten werden lediglich angehalten, «die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern», das Kind «angemessen zu leiten und zu führen», zu achten. In unserem Gesetz wird demgegenüber ausführlich und anschaulich festgehalten, dass die Eltern die Pflege und Erziehung des Kindes mit Blick auf sein Wohl zu leiten haben und dass sie unter Vorbehalt der Handlungsfähigkeit des Kindes die nötigen Entscheidungen treffen, dass das Kind den Eltern Gehorsam schuldet, dass die Eltern in wichtigen Angelegenheiten aber auf seine Meinung, soweit tunlich, Rücksicht zu nehmen haben, dass das Kind ohne Einwilligung der Eltern die häusliche Gemeinschaft nicht verlassen darf usw. Ich verweise Sie auf Artikel 301 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. In Lehre und Praxis wird aus dieser Bestimmung abgeleitet, dass sie die Aufforderung zu einer partnerschaftlichen Erziehung enthält. Zwischen elterlicher Leitungsbefugnis und der Freiheit sowie der Achtung der Persönlichkeit des Kindes soll ein möglichst ausgewogenes Verhältnis herrschen. Selbstbestimmungsfähigkeit entsteht nicht von selbst, sondern muss eingeübt werden. Das Kind soll zur Mitwirkung und Mitverantwortung herangezogen werden.
Es wird gesagt, der beantragte Vorbehalt sei ein unechter Vorbehalt, weil er rechtlich nicht zwingend sei. Ich bin nicht restlos sicher, dass er juristisch nicht notwendig ist. Wenn die Erziehung das Ergebnis der gesamten gegenseitigen persönlichen Begegnungen zwischen Kind und Eltern oder Erzieher ist oder sein soll, wie es das Bundesgericht in seinen Entscheidungen festhält, sehe ich beim Verständnis der Kind-Eltern-Beziehung der beiden Regelwerke zum mindesten eine deutliche Nuance. Wenn es keine Nuance ist, trägt der Vorbehalt in jedem Fall im Sinne einer arbiträren Bestimmung dazu bei, dass das Abkommen richtig verstanden, richtig ausgelegt wird und ohne innere Widerstände akzeptiert werden kann.
Ich teile die Beurteilung bei weitem nicht, die heute zur Ablehnung, zur Nichtratifikation des Abkommens vorgetragen wurde. Es ist absolut unzutreffend, dass das Abkommen das innerstaatliche Recht fundamental ändern oder beeinflussen würde. Es geht bei der Frage der elterlichen Sorge aber um ein sehr sensibles gesellschaftliches Phänomen. Die Reaktion aus der Bevölkerung, die heute verschiedentlich bemüht wurde, ist bei weitem nicht nur rückwärtsgewandt und soweit ernst zu nehmen. Wir können zum Kindes- und zum Erziehungsverständnis unseres Gesetzes stehen. Es ist keineswegs so, dass der Vorbehalt hinter das Kindesrecht von 1976 zurückführen würde, wie es sogar in einer Publikation der Unicef zu lesen war.
Ich bitte Sie, diesem zusätzlichen Vorbehalt zuzustimmen. Er dient wie gesagt der Klarstellung, dem besseren Verständnis und der Akzeptanz.
Ich erlaube mir bei dieser Gelegenheit, Ihnen ebenso dringend zu empfehlen, die Anträge der Minderheit, auf alle Vorbehalte zu verzichten, abzulehnen.

Jutzet Erwin (S, FR), Sprecher der Minderheit: Unser Minderheitsantrag bezieht sich auf den Familiennachzug. Artikel 10 Absatz 1 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten, dass die Anträge von Kindern – beziehungsweise von Eltern im Namen der Kinder – auf Einreise zwecks Zusammenführung der Familie «wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet» werden; nichts mehr und nichts weniger.
Der Bundesrat schlägt einen Vorbehalt des Landesrechts vor, und zwar insbesondere wegen der geltenden Regelung in bezug auf die Ausweise A (Saisonnierbewilligung) und B (Jahresaufenthaltsbewilligung). Herr Bundesrat Cotti hat in der Kommission für Rechtsfragen ausgeführt, dass der Bundesrat gezögert habe – er hat das heute wiederholt –, diesen Vorbehalt anzubringen. Er habe es aus «honnêteté intellectuelle» und auch etwas «pour les juristes puristes» getan. Der Bundesrat schreibt in der Botschaft klar und unmissverständlich, dass Artikel 10 nicht «self-executing» sei, dass aufgrund dieser Bestimmung also kein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Familienzusammenführung bestehe. Vielmehr lasse die Bestimmung einen Freiraum bei der Ausgestaltung des Familiennachzuges. Dies entspricht übrigens auch der Praxis des Bundesgerichtes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Artikel 10 der Konvention bringt im übrigen gegenüber Artikel 8 EMRK, welcher die Achtung des Familienlebens zum Gegenstand hat, nichts Neues.
Das Bundesamt für Ausländerfragen schreibt in seinem Bericht über den Familiennachzug, dass nicht rechtliche Gründe, sondern politische Überlegungen den Ausschlag für den Vorbehalt gegeben haben. Der Bundesrat kommt eigentlich zum gleichen Ergebnis, sagt dann aber aus politischen Gründen, aus einer gewissen Sorge und Angst vor – so nehme ich an – fremdenfeindlichen Kreisen, dass dieser Vorbehalt doch opportun sei.
Ich kann diese Auffassung namentlich aus zwei Gründen nicht teilen:
1. Artikel 10 bringt gegenüber Artikel 8 EMRK nichts Neues. Eine wohlwollende, humane, beschleunigte Prüfung dieser Gesuche ist nichts Neues. Artikel 10 ist nicht «self-executing», so dass mit der vorbehaltlosen Genehmigung dieser Bestimmung niemand einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung erhielte.
2. Die Streichung des Vorbehaltes hätte für uns aber doch eine gewisse Signalwirkung. Es wäre ein Ansporn, die bestehende, unbefriedigende Regelung namentlich in bezug auf das Saisonnierstatut rasch zu ändern. Das ist der zweite Grund, weshalb ich Ihnen die Streichung des Vorbehaltes beliebt mache. Wir sollten ein Zeichen setzen.
Die meisten Parteien – einige mehr, andere weniger – haben die Förderung der Familie in ihr Parteiprogramm aufgenommen. Wir haben heute von verschiedener Seite – ich erinnere mich namentlich an Herrn Seiler Hanspeter oder an Herrn Föhn – ein Loblied auf die Familie gehört. Als vierfacher Familienvater möchte ich in dieses Loblied mit einstimmen. Ich bitte aber die Mitsänger, konsequent zu sein, das Lied vorbehaltlos zu Ende zu singen und nicht gewisse Strophen auszulassen.
So bin ich namentlich der Meinung, dass das Saisonnierstatut der Familie ganz sicher nicht förderlich ist. Es ist ein unmenschliches Statut. Eine neunmonatige Trennung der Kinder vom Vater widerspricht allem, was wir in der Familienpolitik postulieren. Zudem fasst der Bundesrat denn auch die Abschaffung des Saisonnierstatuts ins Auge, namentlich im Rahmen des Dreikreisemodelles, aber auch im Rahmen der bilateralen Verhandlungen mit der EU.
Es besteht heute in bezug auf das Saisonnierstatut ein grosses Malaise oder sogar eine gewisse Schizophrenie. Der Bundesrat ist sich dessen bewusst, hat er doch den kantonalen Behörden in einem Kreisschreiben empfohlen – ich verweise auf Seite 35 der Botschaft –, gewissen Kategorien von Kindern, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, ein gewisses Wohlwollen entgegenzubringen. Dieses Malaise zeigt sich denn auch in den Kantonen, die das Gesetz anwenden müssen. Es gibt die Fremdenpolizei, welche die Augen vor diesen Zuständen verschliesst. Es gibt die Erziehungsdirektionen, welche Weisungen erlassen, wonach die Kinder einzuschulen sind. Es gibt behinderte Kinder, die eine Sonderschule besuchen, für die das Bundesamt für Sozialversicherung und damit indirekt unsere IV Beiträge bezahlen. Das ist von mir aus gesehen ganz klar eine schizophrene Haltung. Diese Situation muss möglichst rasch geändert werden.

Nochmals: Mit der Streichung dieses Vorbehaltes schaffen wir das Saisonnierstatut nicht ab, sondern geben lediglich ein klares Signal an den Bundesrat, damit vorwärtszumachen.
Ich beantrage Ihnen deshalb, den erwähnten Vorbehalt zu Artikel 10 zu streichen.

Gross Jost (S, TG), Sprecher der Minderheit: Ich spreche im Namen der Minderheit zum Vorbehalt zu Artikel 40 des Übereinkommens und zu Artikel 1 Absatz 1 Litera d erster Satz des Beschlussentwurfes.
Um was geht es? Artikel 40 regelt fundamentale Verfahrensgarantien im Jugendstrafprozess:
1. Trennung zwischen untersuchender und urteilender Behörde;
2. Anspruch auf einen Rechtsbeistand im Strafprozess.
Diese Garantien sind auch im Erwachsenenstrafrecht nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung unmittelbar anwendbares, dem innerstaatlichen Recht vorgehendes Staatsvertragsrecht gemäss Artikel 6 Ziffer 1 EMRK, sogenannt «self-executing».
Das geltende Strafprozessrecht entsprach in vielen Kantonen den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht und wurde entsprechend durch das Bundesgericht korrigiert. Ich verweise hier auf die beispielhaften Bundesgerichtsentscheide 117 Ia 160 und 324.
Allgemeine Vorbehalte und auslegende Erklärung des Bundesrates zu Artikel 6 Absatz 1 EMRK wurden auch vom Bundesgericht als unwirksam erklärt, siehe BGE 118 Ia 473. Das vorbehaltlose EMRK-Recht hat hier klar eine rechtsgestaltende Wirkung, das auch bei abweichendem kantonalen Recht korrigierend eingreift. Dies muss grundsätzlich auch bei der Kinderrechtskonvention gelten. Eine abweichende Vorbehaltspraxis wäre ein unerträglicher Widerspruch zur EMRK-Praxis des Bundesgerichts.
Das Bundesgericht hat im übrigen in einem unpublizierten Entscheid, wiedergegeben in der «NZZ» vom 25. Mai 1994, diesen Standpunkt auch für das Jugendstrafrecht – zumindest für den Anspruch auf den amtlichen Rechtsbeistand – bekräftigt.
Die Befürworter des Vorbehaltes machen praktische Überlegungen geltend. Sie sehen einen wesentlichen Unterschied zwischen Jugend- und Erwachsenenstrafverfahren: Eine durchgehende Betreuung durch eine Behörde sei dem jugendlichen Alter des Straftäters angemessener. Es ist einzuräumen, dass hier zwei Prinzipien in einem gewissen Widerspruch stehen, nämlich dasjenige der Gewaltentrennung und dasjenige eines jugendgerechten Verfahrens. Aber Vorrang haben muss hier das rechtsstaatliche Gebot der Gewaltentrennung. Die Machtkumulation beim Jugendanwalt oder beim Jugendgerichtspräsidenten ist beängstigend und verletzt das fundamentale Prinzip der Waffengleichheit im Verfahren, um so mehr, als gleichzeitig gemäss diesem Vorbehalt kein unbedingter Anspruch auf einen Rechtsbeistand besteht.
Im übrigen muss selbst der Bundesrat einräumen, dass die Europäische Kommission für Menschenrechte entschieden hat, dass die Bestimmung von Artikel 6 Ziffer 1 EMRK uneingeschränkt auch für das Jugendstrafverfahren gilt. Ich verweise auf die Botschaft des Bundesrates, Seite 69ff.
Dies gilt um so mehr, als der Rechtsetzungstrend auch in der Schweiz klar in diese Richtung geht, zumindest was den Anspruch auf einen amtlichen Verteidiger betrifft. Ich verweise auf den Expertenentwurf zu einem Bundesgesetz über die Jugendstrafrechtspflege, Artikel 33, insbesondere Absatz 4. Ein Vorbehalt würde diesen aktuellen Rechtsetzungstrend möglicherweise bremsen statt fördern, wie es die Europäische Menschenrechtskonvention in diesem und anderen Bereichen beispielhaft im Sinne einer rechtsstaatlich notwendigen Rechtsfortbildung tat.
Ich ersuche Sie im Namen der knapp unterlegenen Minderheit, auf den Vorbehalt zu Artikel 40 in Artikel 1 Absatz 1 Litera d erster Satz zu verzichten.

Schlüer Ulrich (V, ZH), Sprecher der Minderheit: Ich möchte Ihnen im Namen der Minderheit und der SVP-Fraktion den Antrag stellen, einen Vorbehalt zu Artikel 28 anzubringen. Dieser Artikel 28 beinhaltet das Recht auf Bildung. Das Recht auf Bildung war Gegenstand einer eidgenössischen Volksabstimmung im März 1973. Das Recht auf Bildung ist damals vom Souverän verworfen worden. Ich meine, dieser Entscheid verdient Respekt.
Der Bundesrat begründet in seiner Botschaft sein Vorgehen, sich über diesen Entscheid hinwegzusetzen, damit, dass bereits beim Beitritt zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein Recht auf Bildung ausgesprochen worden sei. Damals sei im Parlament kaum Widerstand geleistet worden, also könne man es als gegeben erachten, dass dieses Recht auf Bildung akzeptiert werde.
Herr Bundesrat Cotti, Sie haben mir vorhin vorgeworfen, wir hätten nicht redlich argumentiert. Ich bin der Auffassung, wie man hier mit dem Souverän umgeht, ist nicht redlich. Wir haben in unserem Land die Spielregel, dass das Volk, der Souverän, mit dem Mittel der Initiative oder durch seine Vertreter im Parlament Anliegen vertreten und durchbringen kann. So ist bezüglich des Rechts auf Bildung vorgegangen worden; aber der Souverän hat die Vorlage schliesslich verworfen.
Es besteht durchaus ein Recht, ein früher verworfenes Anliegen neu auf den Tisch zu bringen, aber die Auseinandersetzung ist dann erneut mit dem Souverän zu führen. Wenn man dieses Anliegen vertritt, soll man dieses mit dem Souverän zusammen durchsetzen und nicht unter Verweis auf eine Konvention einfach feststellen, es werde offenbar kein Widerstand mehr geleistet, der Souverän brauche also nicht mehr gefragt zu werden, das Anliegen gelte damit einfach als akzeptiert. Das ist meines Erachtens kein redlicher Umgang mit dem Souverän in diesem Land.
Der Souverän hat seinerzeit die Meinung vertreten, dass das Recht auf Hochschulzugang nicht einfach generell, nach dem «Giesskannenprinzip», erteilt werden soll, sondern dass die Leistung vom einzelnen – die im übrigen durch ein sehr gut ausgebautes Hilfsangebot für solche, die sich finanziellen Problemen gegenübersehen, abgefedert ist – erbracht werden muss. Und dieser Wille des Souveräns ist zu respektieren.
Damit gelangen wir zum grundsätzlichen Problem im Zusammenhang mit dieser Uno-Konvention, überhaupt mit Uno-Konventionen: Der Föderalismus wird auf dem Umweg über solche Konventionen ausgehebelt.
Es ist bei uns die Regel und auch Gesetz, dass der Staat in einem Bereich dann tätig werden kann, wenn er vom Souverän einen entsprechenden Auftrag erhält. Auf dem Umweg über Konventionen stellen wir dieses Prinzip auf den Kopf: Der Staat will eine Kompetenz, er beansprucht eine Kompetenz, und er lässt sie sich durch eine Konvention erteilen. Das Besondere daran ist, dass der Souverän in diesem Fall keine Möglichkeit mehr hat – und zwar für alle Zeiten keine Möglichkeit mehr hat –, korrigierend einzugreifen. Es ist in unserer Demokratie üblich, dass der Souverän – wenn er einen Entscheid getroffen hat, später aber zum Schluss kommt, der getroffene Entscheid sei vielleicht nicht der beste, der je gefällt worden ist – auch die Möglichkeit hat, den Entscheid zu korrigieren. Es ist Bestandteil unserer Demokratie, dass jeder Entscheid zu jedem Zeitpunkt wieder zur Diskussion gestellt werden und mit dem Souverän zusammen allenfalls korrigiert werden kann. Auf dem Umweg über Uno-Konventionen hebeln wir dieses Recht des Souveräns aus. Ein solches Vorgehen ist meines Erachtens besonders dann nicht zulässig, wenn es um Bestimmungen in einer Konvention geht, die früher vom Souverän ausdrücklich verworfen worden sind.
Ich wende mich zum Schluss insbesondere an die bürgerlichen Ratsmitglieder in diesem Saal, vor allem an jene, die sich gerne auf ein Parteiprogramm stützen, das bürgerliche Ideale besonders prägnant hervorstreicht. Es heisst da – und das macht sich gut in Wahlkampfbroschüren –: mehr Freiheit, mehr Selbstverantwortung, weniger Staat. Ich bin der Auffassung: Gerade mit Blick auf Bestimmungen, die wir mittels Konventionen vorgesetzt bekommen, hätte dem Lippenbekenntnis einmal der Tatbeweis zu folgen.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit, die einen Vorbehalt zu Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe c verlangt, zuzustimmen.

Suter Marc (R, BE): Der Artikel 5 des Übereinkommens scheint der Hauptangriffspunkt überhaupt zu sein. Nach den Gegnern wird hier die Verantwortung der Eltern zuwenig ernst genommen.
Ich bin etwas überrascht, dass sich Herr Straumann dieser Ansicht anschliesst, und möchte ihm den Text von Artikel 5 entgegenhalten: «Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern .... das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.» Herr Straumann, ich weiss nicht, was Sie an diesem Text aussetzen können. Das ist doch genau die Umschreibung des elterlichen Sorgerechts. Nun wollen Sie ausgerechnet hier einen Vorbehalt anbringen.
Überhaupt darf man die rechtlichen Vorgaben nicht verkennen. Diese kommen eigentlich in der Praxis erst am Schluss. Die ausserrechtlichen Einflüsse, welche wir zuhauf haben, unterlaufen ja das Sorgerecht der Eltern. Die Familie ist vielfältigen Einflüssen und Eindrücken unterworfen, die auf sie einwirken. Und deshalb muss ich sagen, dass eine solche Bestimmung im Grunde von sehr untergeordneter Bedeutung ist. Ich frage mich, welche praktische Tragweite Sie nun diesem Vorbehalt überhaupt zukommen lassen wollen.
Aber wenn Sie die Sache juristisch genauer prüfen, erkennen Sie unschwer, dass auch unsere Rechtsordnung bereits heute dem Problem des Missbrauchs der elterlichen Gewalt Rechnung tragen muss, dass es auch bei uns misshandelte Kinder gibt, deren Leib, Seele und Leben von ihren Erziehungsberechtigten bedroht ist. Dann muss das Gesetz einschreiten; dort muss es den Kindern Schutzrechte gewähren. Dieser Missbrauch des elterlichen Sorgerechts wird in unserer Gesetzgebung gezielt, konkret und absolut hinreichend abgedeckt. Deshalb muss ich sagen: Ich sehe nicht, was wir mit einer Leerformel – bei diesem Vorbehalt handelt es sich um eine solche – bewirken wollen. Für mich ist das ein politisches «window dressing».
Zum Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 1 über die Familienzusammenführung: Die FDP-Fraktion unterstützt diesen Vorbehalt, und zwar aus Gründen der politischen Redlichkeit. Wir können nur überzeugend wirken, wenn wir nach innen das halten, was wir nach aussen von anderen einfordern. Derzeit entspricht unsere Ausländergesetzgebung nicht Artikel 10 Absatz 1, weshalb sich dieser Vorbehalt rechtfertigt, ja sogar geboten ist. Würden wir ihn nicht anbringen, müssten wir uns der Unehrlichkeit zeihen lassen, nach aussen etwas anderes darzustellen, als wir bereit sind, nach innen einzuhalten. Immerhin: Die Schweiz hat zugesagt, die Gesuche beim Familiennachzug wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Sie befindet sich mit dieser Zusage in Einklang mit verschiedenen europäischen Staaten, die aus den genau gleichen Überlegungen den Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 1 angebracht haben. Wir können bei der Ausländergesetzgebung darüber sprechen, die wir revidieren werden, und dort gute Wege finden, wie wir den Familiennachzug erleichtern können. Aber wir können nicht jetzt in einer Konvention so tun, als sei die Rechtswirklichkeit eine andere, als sie bei uns gilt.
Aus diesen Gründen bitte ich Sie namens der Mehrheit der FDP-Fraktion, den Vorbehalt zu Artikel 5 zu streichen und den Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 1 so zu belassen, wie es die Mehrheit beantragt.

Bühlmann Cécile (G, LU): Im Namen der grünen Fraktion bitte ich Sie, die Konvention vorbehaltlos zu ratifizieren, ihr also vorbehaltlos zuzustimmen. Wir wissen, dass es zwar der Praxis der Schweiz entspricht, internationalen Konventionen mit Vorbehalten beizutreten, um aufzuzeigen, wo die Schweiz dem Geiste der Konvention nicht nachkommt. Andere Staaten kennen eine andere Praxis, nämlich die vorbehaltlose Ratifizierung und die anschliessende Lösung der anstehenden Probleme, also die Praxis, die Hausaufgaben nachher zu machen, dort Anpassungen vorzunehmen, wo das nationale Recht der Konvention nicht entspricht.
Wir möchten, dass die Schweiz die Konvention vorbehaltlos unterschreibt und dort, wo allenfalls in unserer Gesetzgebung noch Mängel bestehen, diese so schnell als möglich beseitigt. Wir meinen, dass der politische Druck grösser sei, wenn wir diesen Weg einschlagen, als wenn wir den vom Bundesrat vorgesehenen Weg wählen.
Deshalb unterstützen wir den Antrag der Minderheit von Felten und die Anträge der Minderheiten Jutzet und Gross Jost, die auch Vorbehalte streichen wollen. Wir tun dies auch im Sinne des Frauenkongresses vom Januar 1996; er verlangte nämlich in einer Resolution ebenfalls die vorbehaltlose Ratifizierung der Konvention. Und wir tun dies im Sinne der Frauen- und Jugendorganisationen, die sich mit dieser Bitte an uns gewendet haben.
Lassen Sie mich noch einen Gedanken zum Antrag der Minderheit Jutzet zu Artikel 10 Absatz 1 anfügen. Er hat erläutert, wie in der Botschaft argumentiert wird und wie der Artikel lautet. Ich verzichte deshalb darauf, das noch einmal zu erwähnen. Es geht um das leidige Kapitel der illegalen Kinder, der versteckten Kinder, wie sie auch genannt werden.
Sie erinnern sich vielleicht an den Film «Lo stagionale», der in den sechziger Jahren grosses Aufsehen erregte. Er zeigte in eindrücklicher Art und Weise das Schicksal eines Saisonniers, dessen Frau in Italien verstorben war und der dazu gezwungen war, seinen Sohn in die Schweiz nachzuholen und ihn hier während längerer Zeit illegal versteckt zu halten. Das war in den sechziger Jahren, und das Kapitel ist noch nicht abgeschlossen.
Vor einigen Jahren gab es eine grosse Öffentlichkeitskampagne in der Schweiz, weil Medienschaffende feststellten, dass es hier eine grosse Anzahl illegal anwesender Kinder gibt, denen der Schulbesuch vorenthalten wird. Sie lancierten eine grosse Kampagne, und unter diesem Druck hat sich die Erziehungsdirektorenkonferenz 1991 bei der Neufassung der Empfehlungen zur Schulung fremdsprachiger Kinder dazu durchgerungen – sie hat somit auf diesen Druck reagiert –, dass alle in der Schweiz lebenden Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren seien. Sie tat das im Widerspruch zur Gesetzgebung und im Widerspruch zu den Weisungen der Fremdenpolizei.
Bundesrat Koller, ich erinnere mich gut daran, versprach damals, das Problem werde gelöst, man stehe jetzt quasi vor der Aufhebung des Saisonnierstatuts. Man solle sich gedulden, wenn dann das Saisonnierstatut gefallen sei, sei auch dieses Problem gelöst. Wir haben jetzt 1996; das Problem schwelt ungelöst vor sich hin. Wir haben das Saisonnierstatut immer noch, und wir stellen fest, dass die heutigen illegalen Kinder nicht mehr in erster Linie Kinder von Saisonniers sind, sondern – das ist eine ganz verrückte Variante dieser Geschichte – es sind heute die Kinder, deren Väter eine B-Bewilligung, eine Jahresaufenthaltsbewilligung, besitzen. Die hohen Hürden des Familiennachzuges zwingen diese Väter, ihre Kinder illegal in die Schweiz mitzunehmen. Ich erinnere daran, dass für den Familiennachzug das Einkommen und die Grösse der Wohnung geprüft werden. Vätern kinderreicher Familien wird durch die Hintertür der Wohnungsgrösse der legale Familiennachzug verweigert, und das ist ein Skandal. Dieses Problem müssen wir lösen. Es geht doch nicht an, dass uns zwar die Arbeitskraft dieser Väter willkommen ist, sie aber gefälligst nicht mit ihren Kindern zusammenleben können sollen. Max Frischs Satz «Man rief Arbeitskräfte, und es kamen Menschen» hat nichts, aber auch gar nichts an Aktualität eingebüsst.
Wir sind nun der Meinung, dass wir den politischen Druck, diese Geschichte endlich aus der Welt zu schaffen, erhöhen, wenn wir diesen Vorbehalt nicht in die Konvention aufnehmen. Wir sind jetzt auch daran, eine neue Migrationspolitik zu formulieren. Es wäre an der Zeit, jetzt endlich diese Hausaufgabe zu lösen.
Wir bitten Sie, diesen Vorbehalten nicht zuzustimmen.

Keller Rudolf (–, BL): Ich bin wütend. Zum Votum von Frau von Felten muss ich etwas sagen: Es ist eine unglaubliche

Frechheit, einfach allen Männern das Recht abzusprechen, dass sie wissen, wie Kinder zu erziehen seien. Frau von Felten, es gibt auch sehr viele verantwortungsvolle Väter in diesem Lande, die im Haushalt und bei der Kindererziehung aktiv mithelfen. Ich fühle mich durch Sie direkt beleidigt. Ich bin ein Vater, der momentan regelmässig, jeden Morgen, früher aufsteht, den Schoppen macht und gibt und dabei erst noch Freude hat. Ich bin ein Vater, der selbstverständlich immer wieder Windeln wechselt und versucht, zu Hause immer wieder mal zu kochen oder sogar zu putzen, damit meine Frau genügend Freiraum hat, sich selbst zu verwirklichen. Ich kann es nicht akzeptieren, wenn Frau von Felten sämtliche Männer in einen Kübel wirft und alle über einen Leisten schlägt. So geht es nicht, Frau von Felten! Ich lasse mich nicht durch ihre feministischen Ergüsse miesmachen. Ich bin stolz, ein so fortschrittlicher Vater zu sein, auch wenn ich diese Kinderrechtskonvention hier ablehne.
Zum Allgemeinen kann ich Ihnen sagen, dass wir Schweizer Demokraten diese Vorbehalte selbstverständlich unterstützen. Vorbehalte müssen wir anbringen. Wir müssen auch Vorbehalte bei der Einwanderungspolitik machen. Ich würde sagen, das ist selbstverständlich. Wenn wir in der Einwanderungspolitik keine Vorbehalte vorsehen, öffnen wir die Schranken noch mehr und bringen nur noch mehr soziale Konflikte ins Land. So etwas sollten wir unterlassen – denn schliesslich ist es im Islam auch so, dass der Koran über allem steht. Und der Koran steht auch über dieser Kinderrechtskonvention.

Aeppli Regine (S, ZH): Ich äussere mich in diesem Zusammenhang nur zum Antrag Straumann.
Die Kommission für Rechtsfragen (RK) hat den vom Ständerat eingefügten Vorbehalt wieder gestrichen, im wesentlichen mit der Begründung, dass Artikel 5 der Konvention keinen Gegensatz zum schweizerischen Recht begründet und die Einfügung eines Vorbehaltes, wie ihn der Ständerat beschlossen hat, damit mehr Interpretationsschwierigkeiten als Klarheit schaffen würde.
Die Begründung des Ständerates war den Mitgliedern der RK auch nicht einsichtig. Herr Suter hat das bereits ausführlich dargelegt; er hat Ihnen Artikel 5 der Konvention auch vorgelesen. Daraus wird ersichtlich, dass dieser Vorbehalt unnötig ist.
Die Befürworter des Vorbehaltes zu Artikel 5 befürchten eine Verwässerung der elterlichen Gewalt und eine Einmischung des Staates bzw. der Gerichte in innerfamiliäre Angelegenheiten. In Artikel 5 des Übereinkommens liegt das Schwergewicht aber im Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Straumann gerade auf dem Recht der Familie, das Kind frei von staatlicher Einmischung zu erziehen. Die Pflichten der Eltern bzw. der Familie werden in Artikel 18 Absatz 1 und vor allem in Artikel 27 angesprochen.
Auf die Frage, wie im Konflikt im Eltern-Kind-Verhältnis zu entscheiden ist, gibt das Übereinkommen nur vage Antworten – genau aus den Gründen, die wir in der Eintretensdebatte genannt haben: Das Übereinkommen ist im wesentlichen Programm und bringt für die Mitgliedstaaten nur wenige Verbindlichkeiten mit sich.
Jedenfalls enthält die Konvention nichts, was den Bestimmungen des schweizerischen Kindesrechtes in Artikel 301ff. ZGB widersprechen würde. Gemäss Artikel 296 stehen die Kinder unter der elterlichen Gewalt. Artikel 301 gebietet, dass die Eltern die Pflege und Erziehung des Kindes mit Blick auf sein Wohl leiten und unter Vorbehalt seiner eigenen Handlungsfähigkeit die nötigen Entscheidungen treffen. Das Kind kann aber diejenigen Rechte, die ihm gemäss Artikel 19 Absatz 2 ZGB um seiner Persönlichkeit willen zustehen, selbständig anrufen, soweit es urteilsfähig ist. Das Kind hat z. B. gestützt auf seine Persönlichkeitsrechte Anspruch darauf, dass der von ihm aufgesuchte Arzt oder die Ärztin das Arztgeheimnis gegenüber den Eltern wahrt.
Angesichts dieser Rechtslage ist der Antrag Straumann nicht nachzuvollziehen. Das Übereinkommen äussert sich im übrigen auch nicht zu den Erziehungsmitteln, z. B., ob Eltern ein Züchtigungsrecht zusteht oder nicht. Hier setzt lediglich Artikel 19 im Extremfall eine Grenze, indem er die körperliche und geistige Gewaltanwendung verbietet.
Ich möchte noch einmal auf das hinweisen, was Bundesrat Cotti gesagt hat. Wo der leiseste Verdacht bestand, das schweizerische Recht könnte in Widerspruch zur Konvention stehen, hat der Bundesrat einen Vorbehalt angebracht. Bei Artikel 5 hat er das trotz dieser ausgesprochenen Vorsicht nicht für nötig befunden.
Ich bitte Sie deshalb, seinen Überlegungen und denjenigen der RK zu folgen und diesen Vorbehalt abzulehnen.

Stump Doris (S, AG): Niemand wird heute die Bedeutung von Bildung für die berufliche Laufbahn, für die Lebensgestaltung oder -bewältigung in Frage stellen. Die Wirtschaft verlangt heute vermehrt höchstqualifizierte Kräfte. Das Stipendienwesen ist eine Errungenschaft unserer Gesellschaft, die die Chancengleichheit aller sozialen Schichten anerkennt. Die Frauenbewegung hat den Bildungsanspruch der Frauen in über zweihundertjährigem Kampf durchgesetzt.
Wenn Sie, Herr Schlüer, jetzt den Zugang zu den Hochschulen innerhalb dieser Konvention nicht anerkennen wollen, stelle ich mir die Frage, was Sie damit erreichen wollen. Wenn Sie jetzt Buchstabe c von Artikel 28 Absatz 1 mit einem Vorbehalt versehen, öffnen Sie die Möglichkeiten der Beschränkung des Zugangs zu Hochschulen, die höchstwahrscheinlich eine Ausgrenzung bestimmter Gruppen zum Ziele hat. Sie haben sich allerdings und wohlweislich nicht dazu geäussert, welche genauen Ziele Sie mit Ihrem Minderheitsantrag verfolgen. Es wären wohl in erster Linie die sozial Schwächeren, die die Studiengelder nicht selber bezahlen könnten, und unter ihnen wären wohl besonders viele Ausländerinnen und Ausländer zu finden. Dann würden von solchen Beschränkungen sicher wieder die Frauen betroffen, die vermutlich nach Ihrem Weltbild, Herr Schlüer, und dem Ihrer Partei an Universitäten nichts zu suchen haben, die zu ihren Kindern schauen und sie erziehen sollen.
Aber auch die schweizerische Wirtschaft verlöre den Standortvorteil der guten Bildung, wenn nicht alle unsere Bildungsressourcen voll genutzt werden könnten. Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe c hält nämlich lediglich fest, dass allen entsprechend ihren Fähigkeiten der Zugang zu den Hochschulen mit geeigneten Mitteln ermöglicht werden soll. Damit ist sichergestellt, dass eine Eigenleistung von Studierenden erbracht werden muss. Sie müssen die entsprechenden Fähigkeiten vorweisen. Auch die Mittel, die eingesetzt werden sollen, müssen geeignet sein. Über sie kann demokratisch beschlossen werden.
Ich bitte Sie deshalb, diesen Vorbehalt gegenüber Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe c abzulehnen.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Gemäss Artikel 1 Absatz 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses will der Bundesrat gleichzeitig mit der Ratifikation einige Vorbehalte anbringen. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass wir traditionell bei der Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen dem Monismus folgen. Dies bedeutet, dass eine internationale Konvention, sobald sie ratifiziert und in Kraft gesetzt wird, Bestandteil unserer Rechtsordnung wird. Das ist immer dann von besonderer Bedeutung, wenn sie sogenannte «self-executing»-Bestimmungen enthält, die dann ohne weiteres direkt anwendbar sind. Gibt es nun im innerstaatlichen Recht Bestimmungen, die den Anforderungen einer internationalen Konvention widersprechen, so müssen sie daher entweder angepasst werden, oder es ist ein Vorbehalt anzubringen.
In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass das vorliegende Abkommen das Anbringen von Vorbehalten zulässt. Nicht zulässig sind gemäss Artikel 51 Absatz 2 der Konvention einzig derartige Vorbehalte, die mit dem Ziel und Zweck der Konvention unvereinbar sind.
Die vorliegende Kinderrechtskonvention enthält einerseits programmatische Bestimmungen, welche die Unterzeichnerstaaten grundsätzlich verpflichten, ihre Rechtsordnung der Konvention anzupassen, und andererseits auch Normen, die durchaus justitiabel sind, d. h. von den Gerichten direkt angewendet werden können. Anzuführen sind in dem Zusammen-

hang die klassischen Freiheitsrechte, die wir bereits in der EMRK anerkannt haben, deren Geltung nun speziell auch für Kinder betont wird. Der weitaus grösste Teil unserer Rechtsordnung entspricht der Kinderrechtskonvention.
Da wir uns aber grundsätzlich völkerrechtlich vertragskonform verhalten wollen, hat der Bundesrat bei einigen wenigen Bestimmungen, die nicht mit Bundesrecht oder kantonalem Recht in Einklang stehen, einen Vorbehalt vorgesehen. Der Ständerat hat diesen Vorbehalten zugestimmt. Die Kommission für Rechtsfragen hat sich diesem Beschluss angeschlossen und beantragt Ihnen mit 11 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen, zu einzelnen Artikeln Vorbehalte anzubringen. Gemäss Artikel 1 Absatz 3 des Bundesbeschlusses soll der Bundesrat zugleich ermächtigt werden, die einzelnen Vorbehalte zurückzuziehen, wenn sie gegenstandslos geworden sind.
Zum Vorbehalt zu Artikel 5 der Konvention: Entgegen dem Beschluss des Ständerates will Ihre Kommission keinen Vorbehalt zu Artikel 5 der Konvention anbringen. Dies, weil die Überzeugung besteht, dass ein solcher Vorbehalt kein echter, sondern ein unechter, also ein politischer Vorbehalt ist. Warum? Gemäss unserer Rechtstradition müssen wir dann einen Vorbehalt anbringen, wenn zwischen der schweizerischen Gesetzgebung über die elterliche Sorge und derjenigen gemäss Konvention ein Unterschied bestehen würde. Dem ist nun nicht so. Ein Blick auf die schweizerische Gesetzgebung zeigt, dass unser Familienrecht, genau wie die Konvention, das Wohl des Kindes und die Achtung seiner Persönlichkeit als Ziele und Schranken der elterlichen Gewalt sieht. Die Eltern haben das Kind entsprechend ihren Verhältnissen zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen.
Dieser Sicht entspricht denn auch unser Familienrecht mit Bezug auf die elterliche Gewalt. Sie entspricht damit dem Geist und dem Wortlaut der Konvention. Ich rufe hier Artikel 301 Absatz 2 ZGB in Erinnerung. Dieser lautet: «Das Kind schuldet den Eltern Gehorsam; die Eltern gewähren dem Kind die seiner Reife entsprechende Freiheit der Lebensgestaltung und nehmen in wichtigen Angelegenheiten, soweit tunlich, auf seine Meinung Rücksicht.» Dieses Weisungs-, Führungs-, Leitungs- und Erziehungsrecht der Eltern gegenüber ihren Kindern wird denn auch in Artikel 5 der Konvention anerkannt und gefordert.
Kinder sollen sich, eingebettet in ihre jeweiligen Familienstrukturen, zu vernünftigen Menschen entwickeln können. Dem entspricht auch, dass den Kindern in ihrer Familie eine gewisse Selbstbestimmung zugestanden wird. Zum Ausdruck kommt dies in der Konvention z. B. durch die Anerkennung des Rechtes des Kindes auf Meinungsfreiheit oder die Informationsfreiheit, einschliesslich freien Zugangs zu den Massenmedien. Auch dies widerspricht nicht dem elterlichen Leitungsrecht. Wie sonst sollen Kinder zu verantwortungsbewussten Menschen heranwachsen, wenn sie nicht lernen, sich zu informieren, sich ihre Meinung zu bilden und diese auch im Diskurs zu testen?
Dagegen kann es im Interesse des Wohls des Kindes geradezu geboten sein, in die elterliche Gewalt einzugreifen. Auch diesen Schutz sieht unser Familienrecht bereits vor. Artikel 307 Absatz 1 ZGB formuliert diesen Schutzgedanken wie folgt: «Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes.» Wir wissen von verschiedenen Berichten, gerade in letzter Zeit, dass es auch in unserem Lande Eltern gibt, die das Kindeswohl grob missachten. Zu beklagen sind Kindesmisshandlungen, die sexuelle Ausbeutung von Kindern ebenso wie die Vernachlässigung von Kindern durch drogenabhängige Eltern. Eine Studie des Marie-Meierhofer-Instituts schätzt, dass in der Schweiz etwa 2000 Kinder von ihren Eltern, welche illegale Drogen konsumieren, vernachlässigt werden. Nicht berücksichtigt sind bei dieser Zahl die Kinder von alkoholabhängigen Eltern. Das Leid dieser Kinder darf unserer Gesellschaft nicht gleichgültig sein. Staatliches Handeln ist gefordert und bedeutet keine unzulässige Einmischung in die elterliche Gewalt.
Ihre Kommission beantragt daher mit 13 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, den Vorbehalt zu Artikel 5 zu streichen.
Zum Vorbehalt zu Artikel 7 mache ich keine Bemerkung und komme damit zu Artikel 10 Absatz 1 und dem entsprechenden Vorbehalt.
Artikel 10 Absatz 1 der Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Anträge von Kindern beziehungsweise von Eltern im Namen der Kinder zwecks Familienzusammenführung wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Grundsätzlich gewährt Artikel 10 Absatz 1 damit kein justitiables Recht auf Familiennachzug. Das Bundesgericht hat denn auch entschieden, dass der Schutz des Familienlebens nur auf Personen mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz besteht und dass derjenige, der selber keinen Anspruch auf längere Anwesenheit hat, diesen Anspruch auch nicht einer Drittperson verschaffen kann. Dieser Entscheid ist vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt worden. Ausdrücklich wird in diesem Urteil auch festgehalten, dass im Zusammenhang mit der Verweigerung des Familiennachzuges für ein Kind eines Ehepaares mit der Jahresaufenthaltsbewilligung nicht nur auf das Familienleben Rücksicht zu nehmen ist, sondern auch auf die Ausländerpolitik dieses Staates.
So bedauerlich die hier angesprochenen Regelungen aus familienpolitischer Sicht auch sind, hat die Kommission dem vom Bundesrat vorgesehenen und vom Ständerat beschlossenen Vorbehalt doch mit 10 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Dies vor allem auch deswegen, weil sich die schweizerische Migrationspolitik – nicht nur mit Blick auf den Ausgang der bilateralen Verhandlungen mit der EU – an einem Wendepunkt befindet. Die offene Formulierung des Vorbehaltes gestattet zudem eine pragmatische Anwendung der heute gültigen Ausländergesetzgebung.
Des weiteren hat der Ständerat ein Postulat überwiesen, das den Bundesrat auffordert, rechtliche Vorkehrungen zu prüfen, die den Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 1 der Konvention überflüssig machen würden.
Zu Artikel 28 Absatz 1 Litera c der Konvention; hier geht es um das Recht des Kindes auf Bildung: Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, allen Kindern ihren Fähigkeiten entsprechend den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln zu ermöglichen. Eine Minderheit der Kommission befürchtet, dass ohne Vorbehalt der Entscheid des Souveräns aus dem Jahre 1973, wonach es grundsätzlich kein Recht auf Bildung gibt, korrigiert würde. Dazu ist zu bemerken, dass die Schweiz dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beigetreten ist, der in seinem Artikel 13 ausdrücklich auch das Recht auf Bildung vorsieht. In diesem Sinne ergänzt die vorliegende Bestimmung der Konvention diesen Pakt. Zudem lässt auch die Kinderrechtskonvention den Vertragsstaaten den nötigen Spielraum, um die Zulassungsregeln zu den weiterführenden Hochschulen selbst festzulegen. Weder Ständerat noch Bundesrat sehen einen diesbezüglichen Vorbehalt vor.
Die RK beantragt Ihnen mit 12 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf einen entsprechenden Vorbehalt zu verzichten.
Zum Vorbehalt zu Artikel 37 Litera c: Bei diesem Vorbehalt geht es um die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug. Auf diesen Vorbehalt werden wir in Zusammenhang mit der Behandlung der Motion der RK im Anschluss an diese Vorlage noch eingehen.
Zum Vorbehalt zu Artikel 40: Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d macht im ersten Satz einen Vorbehalt zu Artikel 40 der Konvention. Dieser wird nötig, weil das schweizerische Jugendstrafverfahren weder einen bedingungslosen Anspruch auf einen Beistand noch die organisatorische und personelle Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden sicherstellt. Auch hier handelt es sich um einen echten Vorbehalt. Mit Bezug auf den Rechtsbeistand ist zu bemerken, dass die kantonalen Jugendstrafverfahren im Interesse der Jugendlichen vielfach auf einen Rechtsbeistand verzichten und mit den Jugendlichen, zusammen mit den Eltern und dem Jugendanwalt oder der Jugendanwältin, gemeinsam eine adäquate, unkomplizierte Lösung suchen; dies im Interesse einer pragmatischen Regelung des Falles. Diese Aus-

sagen gelten auch mit Bezug auf die Trennung von untersuchenden und urteilenden Behörden. Es ist zu fragen, ob die unkomplizierte Behandlung, zum Beispiel eines Ladendiebstahls, den betroffenen Jugendlichen nicht eher dient.
Allerdings bleibt anzumerken, dass der Teil des Vorbehaltes, wie er im ersten Satz formuliert ist, nicht EMRK-konform ist. Er widerspricht den in Artikel 6 Ziffer 1 EMRK geforderten Mindestgarantien des Strafrechts, also auch des Jugendstrafrechts.
Die Kommission für Rechtsfragen ist denn auch hier geteilter Meinung und hat sich bei 8 zu 8 Stimmen mit Stichentscheid der Präsidentin für diesen Vorbehalt ausgesprochen.
Zu den Formulierungen im zweiten und dritten Satz des Vorbehaltes zu Artikel 40 gibt es keine weiteren Bemerkungen.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteure: Je renoncerais volontiers à une intervention, mais je crois que pour le Bulletin officiel il est agréable de temps en temps de trouver quand même des interventions en langue française. J'essaierai d'être un peu plus courte.
Systématiquement, les propositions de minorité dans l'ordre: Tout d'abord, la proposition de la minorité von Felten à l'alinéa 1er concernant les réserves: les réserves sont faites essentiellement pour des raisons juridiques. Lorsqu'il y a un décalage entre les dispositions de la convention et le droit intérieur, il s'agit de formuler des réserves, même si apparemment il existe une volonté politique d'éliminer dans un avenir assez proche la cause même de la réserve et, par là, la réserve elle-même. La majorité de la commission a estimé que ce serait aller trop loin que de n'exercer aucune réserve dans la convention. Ce serait de plus contraire à une bonne pratique et à l'honnêteté intellectuelle qu'affiche la Suisse que de déclarer que ce droit international pourrait être sans problème identifié au droit suisse.
Si l'on s'en tient à une pratique constante de la réserve d'ordre juridique, il s'agirait alors d'exercer les quatre réserves telles que proposées par le Conseil fédéral, dont trois sont mineures. Ainsi, pour prendre le cas de la réserve essentielle, celle qui a trait au regroupement familial, même si l'intention existe de modifier notre législation dans le cadre des négociations bilatérales en cours avec l'Union européenne, ce n'est encore pas une réalité concrétisée par notre ordre juridique suisse, d'où la réserve proposée. Cette pratique, comparée à celle d'autres Etats, peut être considérée comme relativement stricte. Elle est l'expression de la volonté de prendre au sérieux les normes internationales, particulièrement dans le domaine des droits de l'homme, et de montrer clairement les incompatibilités avec le droit national. Les réserves ont cependant un caractère temporaire et le Conseil fédéral peut les retirer si elles sont devenues sans objet au vu de l'évolution de la législation fédérale et cantonale.
Par 11 voix contre 5 et avec 3 abstentions, la commission vous propose de rejeter la proposition de la minorité von Felten.
En ce qui concerne l'article 5 de la convention, portant sur l'autorité parentale, et la proposition Straumann à l'alinéa 1er lettre a2 du projet, c'est par 13 voix contre 6 et avec 1 abstention que la commission vous propose de refuser cette réserve supplémentaire introduite par le Conseil des Etats.
L'article 5 de la convention parle des droits et devoirs des parents envers les enfants. C'est une disposition qui a des effets indirects et qui oblige essentiellement la Suisse dans ses rapports avec les autres Etats. C'est justement cette disposition qui permet de dire que les droits et prérogatives des parents sont préservés par la convention. Elle ne touche en rien l'autorité parentale telle qu'elle existe en droit civil suisse, et ce serait induire en erreur à la fois l'opinion publique suisse – que l'on souhaite par ailleurs beaucoup ménager – et la communauté internationale dans le sens où l'on pourrait laisser entendre que notre droit en la matière n'est pas conforme ou que l'on donne une préséance aux droits des parents par rapport aux enfants.
Cela donne à la Convention relative aux droits de l'enfant une très mauvaise orientation, car elle laisse apparaître cette nostalgie de la puissance paternelle qui existait dans l'ancien droit, mais qui a disparu dans les faits et dans le nouveau droit. L'article 5 de la convention est justement une sauvegarde pour la bonne tradition d'une autorité des parents sur les enfants, et il est relativement paradoxal de vouloir faire une réserve justement sur cet article. On l'a dit, la Suisse a pour tradition de faire de façon relativement stricte des réserves si la législation n'est pas conforme à une convention internationale. Il s'agit donc de les faire avec méthode, au risque d'égarer nos interlocuteurs.
Votre commission a jugé que cette réserve aurait un caractère contradictoire et «irrelevant» pour une Commission des affaires juridiques qui constate que, précisément pour des raisons juridiques, aucune réserve n'est à formuler. Comme le Conseil fédéral initialement, elle vous invite à ne pas adhérer à la décision du Conseil des Etats, c'est-à-dire à rejeter l'actuelle proposition Straumann.
En ce qui concerne l'article 10 de la convention et la proposition de la minorité Jutzet à la lettre b du projet, M. Cotti, conseiller fédéral, a confirmé en commission que, s'agissant du regroupement familial, le Conseil fédéral a établi de manière claire, dans sa réponse à la motion Brunner Christiane, qu'il a la volonté de réaliser les modifications légales permettant de retirer, le moment venu, la réserve à l'article 10 alinéa 1er de la convention. Ces modifications ne pourront toutefois être réalisées que progressivement. Le Conseil fédéral a donc demandé la transformation de la motion en postulat, ce qui a été accepté.
Force est de constater qu'à ce jour, le droit suisse en vigueur, en excluant par principe certaines catégories de la réunification familiale, ne remplit pas pleinement les exigences de l'article 10 de considérer les requêtes de réunification familiale «dans un esprit positif, avec humanité et diligence». En l'état, la formulation d'une réserve est donc considérée comme justifiée, car notre ordre juridique n'est pas encore compatible sur ce point que l'on ne peut qualifier de mineur.
C'est par 10 voix contre 6 que la majorité de la commission vous demande de rejeter la proposition de la minorité Jutzet.
En ce qui concerne l'article 28 de la convention relative à la formation et la proposition de minorité Schlüer à la lettre c2 du projet, cet article laisse aux Etats une très large liberté de prendre les moyens appropriés pour assurer l'accès à l'enseignement supérieur. C'est une déclaration d'intention. Les Etats doivent faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, mais ils sont libres de déterminer les moyens qu'ils vont utiliser pour faciliter l'accès à la formation. Le fait que le peuple suisse ait refusé il y a 23 ans un droit à la formation dans la constitution ne devrait pas empêcher d'accepter, comme on l'a fait pour l'article 13 du Pacte sur les droits sociaux, économiques et culturels qui prévoit le droit de toute personne à un système éducatif et à un enseignement supérieur accessible à tous, un droit identique à l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant.
C'est par 12 voix contre 3 et avec 1 abstention que la majorité de la commission vous propose le rejet de la proposition de minorité Schlüer.
En ce qui concerne l'article 40 de la convention, qui porte sur la procédure pénale des mineurs et la proposition de minorité Gross Jost à la lettre d du projet, c'est la voix prépondérante de la présidente qui a tranché le score de 8 voix contre 8, en défaveur de la présente proposition de minorité.
En effet, il ressortait une assez grande perplexité de la discussion, car à l'évidence les articles 6 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sont directement applicables dans notre droit. Ceci a déjà été confirmé à de nombreuses reprises par des arrêts du Tribunal fédéral. Dans quelle mesure l'article 6 paragraphe 1 CEDH accorde-t-il aux mineurs un droit à un tribunal indépendant et impartial? Telle était la question.
Elle n'est pas encore totalement éclaircie. La Commission européenne des droits de l'homme a certes déclaré que cette disposition s'appliquait sans restriction au droit pénal des mineurs. Une partie importante des membres de la commission a cependant critiqué cette décision, au motif que les garanties de l'article 6 CEDH devaient être appréciées différem-

ment pour les jeunes en raison des circonstances de vie différentes.
L'article 40 de la présente convention évoque la possibilité de traiter les infractions des mineurs sans recourir à la procédure judiciaire chaque fois que cela est possible et souhaitable. Cependant, les droits de l'homme doivent, dans ce cas, être pleinement respectés. Le sens de cette disposition est d'assurer une meilleure application du principe de l'opportunité dans l'intérêt de l'enfant, et de ne pas recourir à la procédure judiciaire lorsqu'il s'agit par exemple d'un délit mineur, lorsque les dommages ont déjà été réparés ou lorsque le risque de réaction démesurée à l'encontre du jeune coupable le justifient.
La Commission européenne des droits de l'homme a cependant été unanime pour considérer que les adolescents bénéficiaient de la même protection de leurs droits fondamentaux que les adultes. La question reste ouverte, selon le Conseil fédéral, et une courte majorité d'une voix dans la commission s'est ralliée à ce point de vue, c'est-à-dire de savoir si l'article 6 paragraphe 1 CEDH prescrit une séparation stricte des autorités d'instruction et de jugement dans le cadre du droit pénal des mineurs.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Plusieurs d'entre vous, et en particulier Mmes Vallender et Jeanprêtre, ont signalé dès le début que la Suisse fait partie des pays sérieux qui se considèrent liés par les conventions internationales. J'ai dit avant que, hélas, il n'en est pas ainsi pour tous les pays. Il est donc contraignant, pour un pays qui prend au sérieux les conventions, de signaler toutes les situations où, éventuellement, les nouvelles dispositions de droit devraient être en contradiction avec les dispositions du droit en vigueur. Dans les cas de ce genre, il est évident qu'il faut formuler des réserves qui permettent justement de manifester cette différence, car pour le reste, nous l'avons dit, la convention nous contraint.
C'est la raison pour laquelle – je dis ça en particulier à l'intention de Mme von Felten – ratifier la convention sans formuler de réserves impliquerait logiquement une révision préalable des législations fédérale et cantonale sur certains points que vous connaissez, on les a décrits: l'acquisition de la nationalité, les garanties en cas de privation de liberté, les droits dans le cadre de la procédure pénale et surtout, élément essentiel, le regroupement familial. Cela empêcherait donc, par cohérence, la ratification rapide de la convention.
C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral, dans son message, hélas, déjà du 29 juin 1994, a proposé aux Chambres la formulation de quatre réserves qui concernent les points que je viens d'indiquer. Il a indiqué à plusieurs reprises que la formulation de ces réserves était, d'une certaine manière, le fruit d'un compromis entre le souci d'une ratification rapide et la nécessité d'assurer la compatibilité des engagements pris au niveau international avec notre ordre juridique. Les réserves proposées par le Conseil fédéral ne portent pas sur les principes fondamentaux de la convention. En outre, les réserves à des traités internationaux en matière de droits de l'homme ont en principe un caractère transitoire. Elles peuvent être retirées par les Etats parties dès que l'incompatibilité constatée a disparu.
Je souligne que, dans son message du 29 juin 1994, et surtout dans sa réponse du 3 juin 1996 à la motion Brunner Christiane, le Conseil fédéral a souligné qu'il avait la volonté de réaliser progressivement les changements législatifs permettant de retirer la réserve concernant le regroupement familial. Il a aussi indiqué dans son message que les développements jurisprudentiels, ou des révisions législatives en cours, pourraient permettre de retirer, le moment venu, certaines des autres réserves proposées. Il en va donc de la rigueur juridique si l'on propose de garder les réserves comme proposé par le Conseil fédéral.
Je répète aussi à l'intention de M. Jutzet la volonté déclarée du Conseil fédéral d'apporter les modifications législatives qui permettront d'éliminer aussi la réserve dont il propose un peu hâtivement aujourd'hui la suppression.
J'en viens aux deux réserves qui restent.
Tout d'abord celle du Conseil des Etats concernant l'article 5. Je rappelle que le Conseil fédéral n'avait pas proposé une réserve à l'article 5, donc pour tous les problèmes qui ont trait à l'autorité parentale. Encore une fois, je dois dire qu'en lisant avec toute l'attention possible l'article 5, je ne pourrais pas y trouver quelque élément qui serait contraire à la législation suisse actuelle en matière d'autorité parentale ou aux coutumes et aux valeurs nationales de la Suisse dans ce secteur. Et pourtant, s'il s'agissait d'éliminer toute une série de perplexités, voire de peurs, jugées par M. Béguin, conseiller aux Etats, lors d'un débat qui me reste en mémoire, comme tout à fait tatillonnes et formalistes mais tout de même réelles, s'il s'agissait d'éliminer ces craintes par l'introduction de la réserve décidée par le Conseil des Etats à l'article 5, le Conseil fédéral serait tout à fait d'accord d'accepter cette cinquième réserve.
J'en arrive à la réserve proposée à l'article 28 par M. Schlüer, qui parlait d'«honnêteté intellectuelle». Monsieur Schlüer, en effet, je parle d'honnêteté intellectuelle quand je propose de lire l'article 28 de la convention et de le comparer avec l'article refusé par le peuple il y a bientôt deux décennies et demie. Il s'agit de deux choses tout à fait différentes. L'article 28 contient une série d'éléments concernant l'éducation et la formation qui sont tous compatibles avec le droit suisse et qui sont déjà assumés par le droit national. Donc, s'il vous plaît, ne disons pas que le Conseil fédéral et le Parlement violeraient ici une décision du peuple suisse! Le peuple suisse a voté sur un article bien différent de celui-ci, et les éléments de l'article 28 de la convention sont déjà aujourd'hui des éléments de la législation nationale suisse. Une réserve serait donc tout à fait superfétatoire.
C'est la raison pour laquelle je serais de l'avis qu'il faudrait accepter et maintenir les réserves proposées par le Conseil fédéral. Là oui, il en va de l'honnêteté intellectuelle. Et si le Conseil national devait devenir un peu formel dans ses interprétations juridiques, le Conseil fédéral ne s'opposerait pas non plus à la réserve de l'article 5, comme il ne s'y est pas opposé lors du débat au Conseil des Etats.

Abstimmung – Vote

Le président: Par des votes préliminaires, nous nous prononçons d'abord sur les réserves spécifiques.

Abs. 1 Bst. a2 – Al. 1 let. a2

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Kommission 84 Stimmen
Für den Antrag Straumann 80 Stimmen

Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Abs. 1 Bst. c2 – Al. 1 let. c2

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Mehrheit 106 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 58 Stimmen

Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Mehrheit 100 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen

Le président: Nous votons maintenant sur la question de principe (réserves oui ou non).

Abs. 1 Einleitung, Bst. a–d – Al. 1 introduction, let. a–d

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Mehrheit 107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 58 Stimmen

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3
Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Baumann Alexander, Sandoz Suzette, Schlüer)
.... untersteht dem fakultativen ....

Antrag Scherrer Werner
.... untersteht dem fakultativen ....

Art. 2
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Baumann Alexander, Sandoz Suzette, Schlüer)
.... arrêté est sujet ....

Proposition Scherrer Werner
.... arrêté est sujet ....

Baumann Alexander (V, TG), Sprecher der Minderheit: Wir stellen Ihnen den Antrag, der Bundesbeschluss sei dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.
Es ist unbestritten, dass die Voraussetzungen für eine Unterstellung unter das fakultative Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht erfüllt sind. Aufgrund der Bedeutung dieses Beschlusses bitte ich Sie aber, einer Unterstellung gemäss Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung zuzustimmen, also gemäss freiem Ermessen des Parlamentes. Der Hauptgrund dafür besteht darin – und da zitiere ich als unverdächtigen Zeugen den Berichterstatter im Ständerat, Herrn Hans Danioth –, dass diese Rechtsumsetzung «in einem äusserst sensiblen Bereich unserer Gesellschaft stattfinden soll. Grundrechte der Kinder stehen oft in einem echten Spannungsverhältnis zu den Rechten und notabene Pflichten derjenigen, die sie schützen müssen, nämlich der Eltern.» (AB 1996 S 343)
Richtig ist, dass seit 1977, dem Jahr der Regelung des Staatsvertragsreferendums, einzig die zwei 1980 mit der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) abgeschlossenen Verträge über die Umwandlung von Darlehen in Geschenke dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 4 unterstellt worden sind. Das Referendum wurde übrigens damals nicht ergriffen. Es gilt die Praxis, dass nur Verträge von grosser Tragweite dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 4 zu unterstellen seien.
Ich will Ihnen darlegen, dass diese grosse Tragweite im vorliegenden Falle gegeben ist. Der zitierte, äusserst sensible Bereich betrifft erstens eine äusserst grosse Zahl von Rechtssubjekten in unserem Land, nämlich alle Kinder und alle Eltern von Kindern bis zu 18 Jahren und auch die, die dies einmal sein werden. Zweitens werden gerade auch die programmatischen Bestimmungen, zu welchen wir Vorbehalte formuliert haben, ihre Auswirkungen haben, teilweise solche, zu deren Verständnis in weitesten Kreisen grosse innere Umstellungen vorausgesetzt werden.
Ich darf daran erinnern, dass im Ständerat, im direkten Anschluss an die Behandlung dieser Konvention, eine Motion der Minderheit Brunner Christiane zur Sprache kam, in welcher die Rechtsänderungen gefordert worden sind, welche den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 10 Absatz 1 der Konvention erlauben. Es sollen also diejenigen Bestimmungen im schweizerischen Ausländerrecht beseitigt werden, welche für gewisse Ausländerkategorien den Familiennachzug grundsätzlich ausschliessen.
Am Ende der vorliegenden Fahne finden Sie das Postulat der Kommission, wonach der Bundesrat eingeladen wird, «innert drei Jahren seit Ratifikation der Konvention in einem Bericht darzulegen, wie weit die Vorbehalte .... des Bundesbeschlusses – also sämtliche – hinfällig geworden sind oder aus welchen Gründen dies gegebenenfalls noch nicht der Fall ist». In diesem Zusammenhang von grosser Tragweite zu sprechen ist sicher nicht verfehlt, dies um so mehr, als Sie heute den zentralen Vorbehalt zu Artikel 5 im Gegensatz zum Ständerat gestrichen haben.
Dazu kommen aber noch die Argumente mit Bezug auf das staatsbürgerliche Vertrauen. Wenn wir uns nicht zunehmend dem Vorwurf aussetzen wollen «Die da oben in Bern machen ja sowieso, was sie wollen», dann sollten wir grundsätzlich vermeiden, unsere Rechtslandschaft zu verändern, ohne dem Souverän die Möglichkeit der Mitbestimmung zu geben. Wenn Sie jetzt einwenden, es gebe eine zwanzigjährige Praxis zu Artikel 89 Absatz 4, dann sollten wir im Interesse einer gelebten und richtig verstandenen Demokratie die Praxis gerade an diesem Beispiel an das Postulat der Mitsprache des Volkes angleichen. Wir sollten zeigen, dass man nicht Angst hat vor dem Stimmvolk, dass man auch bereit ist, mit einem politisch derartig wichtigen – das hat die ganze Debatte gezeigt – Geschäft eine politische Auseinandersetzung in die Öffentlichkeit zu tragen. Die Vereinbarung kann mit der Öffnung des Referendums sowohl näher an das Volk als auch besser in die Mitverantwortung des Volkes gerückt werden.
Das Volk soll an dieser Konvention partizipieren, und zwar mit der Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen. Wird das Referendum nicht ergriffen, hat das stimmberechtigte Volk stillschweigend seine Zustimmung zu diesem Übereinkommen gegeben. Dieses ist dann auf breiter Ebene abgestützt, nämlich vom Volk und nicht nur vom Parlament.
Wenn das Volk stillschweigend oder offen zugestimmt hat, können wir auch annehmen, dass damit der Gesetzgeber den Auftrag des Volkes hat, die angemeldeten Vorbehalte zu beseitigen.
Das Verhältnis zwischen Behörden und Souverän muss wieder gestärkt werden. Der kalte Weg der Rechtsetzung in der Form von internationalen Konventionen kann in einem Staat, der die direkte Demokratie kennt und die Volksrechte hochhält, nur dann akzeptiert werden, wenn er exemplarisch die Nagelprobe eines fakultativen Referendums zu bestehen vermag. Andernfalls müsste dieser Weg als faktische Umgehung des Souveräns verurteilt werden.
Beweisen Sie, dass Sie von der Vorlage überzeugt sind, geben Sie der Vorlage die Chance des Referendums!

Scherrer Werner (–, BE): Ich bin dafür, dass dieser Beschluss dem Referendum unterstellt wird. Kollege Baumann Alexander hat das sehr gut begründet. Der Zeit halber muss ich mich da nicht wiederholen. Unsere Volksrechte würden ohne diese Unterstellung nicht beachtet. Hat der Bundesrat Angst, die Sache vors Volk zu bringen, wenn es doch eine so gute Angelegenheit ist? Das Volk muss mit Recht das Gefühl haben – wenn wir den Beschluss nicht dem Referendum unterstellen –, dass es nicht mehr Herr im eigenen Haus ist.
Die namentliche Abstimmung, die ich mit Unterstützung von 29 Kollegen lanciert habe, wird zeigen, wer bereit ist, das Übereinkommen dem Volk vorzulegen, und wer nicht. Die EDU und sicher auch andere Kräfte – das kann ich schon heute hier deponieren – werden das Referendum ergreifen.

Sandoz Suzette (L, VD): Le groupe libéral dans sa majorité soutient la proposition d'introduire le référendum facultatif, et ce pour deux raisons:
1. Il s'agit bien d'un référendum facultatif, c'est-à-dire qu'il devra être demandé par 50 000 citoyens au moins qui devront faire cet effort. Il ne s'agit pas du tout d'un référendum obligatoire, c'est-à-dire automatique.
2. Même si la convention n'est pas en général directement applicable, il est vrai qu'elle touche, dans le cadre des relations parents/enfants, un domaine extrêmement important pour l'ensemble d'une population. De surcroît, elle introduit, en tout cas dans l'esprit sinon dans l'application immédiate, un droit à la santé, un droit à la gratuité de l'enseignement, un droit à la formation, un droit aux loisirs, un droit à l'accès aux médias, tous droits que ne connaît pas comme telle notre constitution. Il est donc indispensable, si des citoyens le sou-

haitent, que la possibilité leur soit offerte de provoquer une discussion sur des objets aussi importants.

Loretan Otto (C, VS): Es geht um die Frage, ob das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes gemäss Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden soll oder nicht.
Ich stelle mit Befriedigung fest, dass wir uns darin einig sind, dass Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht zur Anwendung kommt, da es sich weder um einen unbefristeten oder unkündbaren Vertrag noch um einen Beitritt zu einer internationalen Organisation handelt und da auch keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung stattfindet.
Ich denke, dass Artikel 89 Absatz 4 ebenfalls nicht zur Anwendung gelangt. Artikel 89 Absatz 4 hält einzig fest, dass durch Beschluss beider Räte weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden können. Die Praxis des Parlamentes ist eigentlich die folgende: Einmal sollen dann Verträge unter das fakultative Staatsvertragsreferendum gestellt werden, wenn aus irgendeinem Grund Artikel 89 Absatz 3 nicht zur Anwendung gelangt und wenn es sich um wichtige Weichenstellungen handelt.
Aufgrund der heutigen Debatte haben wir festgestellt, dass aufgrund dieser Konvention über die Rechte des Kindes keine Gesetzesbestimmung im nationalen Recht geändert werden muss, mit Ausnahme der Bestimmungen, wo wir heute Vorbehalte angebracht haben. Wenn wir dieses Übereinkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellen, handelt es sich um eine Praxisänderung des Parlamentes; wir können nicht von Fall zu Fall Praxisänderungen vornehmen.
Herr Alexander Baumann, Sie haben Herrn Ständerat Danioth zitiert. Herr Danioth hat in der gleichen Debatte ebenfalls gesagt: «Herr Rhinow hat es zutreffend festgehalten: Das Volk hat mit dem Erlass der Bundesverfassung Volk und Ständen mit Artikel 89 Absätze 3 und 4 eine klare Kompetenzordnung erteilt. Das ist eine Aufgabenteilung, die dahin geht, dass das Parlament diese Aufgaben hat und das Volk sich vorbehält, in jenen Fällen, wo es einen Entscheidungsspielraum hat, das letzte Wort zu haben. Wir haben den Auftrag und müssen den Mut haben, den Verfassungsauftrag zu erfüllen. Es geht nicht darum, ob wir ein Gesellschaftsspiel veranstalten wollen oder ob wir Angst vor der Abstimmung haben.» (AB 1996 S 366)
Ich beantrage Ihnen, auf den Antrag der Minderheit Baumann Alexander nicht einzutreten.

Nabholz Lili (R, ZH): Auch ich beantrage Ihnen, den Antrag der Minderheit Baumann Alexander abzulehnen.
Ich möchte an ein Wort anknüpfen, das Herr Baumann Alexander zur Begründung gewählt hat: Er hat gesagt, wir würden mit der Kinderrechtskonvention die Rechtslandschaft in unserem Lande verändern. Genau das tritt mit dieser Konvention nicht ein. Ein grosser Teil der Bestimmungen ist überhaupt nicht direkt anwendbar. Das allermeiste enthält Selbstverständlichkeiten oder ist programmatischer Natur. Die Konvention sieht keine Rechtsvereinheitlichung vor, und unser Land hat einen erheblichen Handlungsspielraum. Wir erfüllen die meisten Anforderungen und gehen zum Teil auch darüber hinaus. Dort, wo wir die Anforderungen nicht erfüllen, haben wir Vorbehalte angebracht. Selbst dann, wenn wir diese Vorbehalte einmal beseitigen können, weil unsere Rechtsordnung inzwischen angepasst worden ist, passiert das nicht auf dem kalten Weg der Gesetzgebung, wie das Herr Baumann Alexander gesagt hat, sondern auf dem ganz üblichen Wege der Revision von Bundesgesetzen. Diese unterstehen dann selbstverständlich dem Referendum. Dazu hat allenfalls – wenn das Referendum erfolgreich ergriffen wird – auch das Volk das letzte Wort.
Von Herrn Loretan Otto wurde es erwähnt: Die Voraussetzungen von Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung sind klar nicht gegeben, weil wir keinen unkündbaren Vertrag vor uns haben.
Aber auch Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung ist kein tauglicher Ansatz. Die Kinderrechtskonvention bringt keine derart grundsätzliche Neuerung in unsere Rechtsordnung, dass wir von der Ausnahme Gebrauch machen müssten, das Behördenreferendum anzurufen. Ich möchte daran erinnern, dass es auch unsere Aufgabe ist, die Verfassung in einer gewissen Kontinuität zur Anwendung zu bringen. Als man 1977 diesen Ausnahmefall in der Verfassung verankert hat, wurde stipuliert, dass man die klare Kompetenzordnung zwischen Souverän und Parlament in solchen Belangen nicht leichtfertig und fast willkürlich umstossen sollte.
Wenn verlangt wird, diese Konvention, die, wie erwähnt, lauter Selbstverständliches enthält, nun dem Referendum zu unterwerfen, geht es wahrscheinlich letztlich nicht einmal so sehr darum, dass wir eine öffentliche Debatte über den Inhalt dieser Konvention führen. Hierüber würde ich die Debatte nicht scheuen. Was wir aber nicht wollen, ist, dass man im Prinzip am Exempel der Kinderrechtskonvention eine breite und – wie die Erfahrung zeigt – wahrscheinlich auch polemische Debatte vom Zaun bricht, die sich gegen alles und jedes wendet, was internationalen Anstrich hat und wo die Schweiz sich anstrengt, in einem internationalen Konzert auch ihre Stimme zu erheben. Es würde wahrscheinlich in bekannter Manier der Sack geschlagen und der Esel gemeint; dazu ist das Anliegen, das die Konvention verfolgt, zu ernsthaft.
Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag zu verwerfen.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Es geht noch um die Frage, ob Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung anzuwenden ist. Dieser Absatz gibt dem Parlament die Möglichkeit, das fakultative Referendum anzuordnen. Diese freiwillige Unterstellung unter das fakultative Referendum ist dann angezeigt, wenn ein Vertrag unser nationales Recht in Frage stellt, was nun aber hier nicht der Fall ist. Einerseits enthält die Konvention vorwiegend programmatische Aussagen, und andererseits ist überall dort, wo man das Recht anpassen müsste, bereits ein Vorbehalt angebracht worden. Wir müssen daher in der Folge keine einzige Rechtsnorm ändern. Es gibt also keinen Grund für das fakultative Referendum.
Wenn wir demgegenüber den Entscheid des Souveräns bei Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung ernst nehmen, dann dürfen wir den Entscheid über die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention gerade nicht zurückdelegieren, sondern wir müssen ihn selbst und in eigener Verantwortung treffen.
Die Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen mit 14 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Konvention nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Le président: Je vous communique que le groupe du Parti de la liberté soutiendra la proposition de la minorité Baumann Alexander.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteure: En commission, un doute s'était déjà installé quant à savoir si c'était l'article 89 alinéa 3 ou 4 de la Constitution fédérale qui était applicable, le cas échéant.
Faut-il rappeler que le Conseil des Etats a refusé, par 34 voix contre 7, la même proposition de soumettre la présente convention au référendum facultatif. En effet, d'autant plus que des réserves ont été apportées, on ne peut prétendre que la convention, telle qu'adoptée, entraîne une unification multilatérale du droit suisse au sens de l'article 89 alinéa 3 de la Constitution fédérale. Les juristes du Conseil des Etats s'en sont remis à cette interprétation, et si M. Baumann Alexander a cité tout à l'heure M. Danioth, nous citerons M. Rhinow.
Quant à l'alinéa 4 qui propose le référendum facultatif pour d'autres traités par une décision des deux Conseils, il faut rappeler que jusqu'ici la pratique du Parlement, pendant environ vingt ans d'application de cet alinéa 4, a été de dire qu'il n'y a référendum que dans des cas d'importance fondamentale où l'exception prévue par l'alinéa 4 se justifie de manière matérielle. Même si politiquement, et je dirais même émotionnellement, cette convention revêt une grande importance, et que nous attendons sa ratification depuis longtemps, on doit se rendre à l'évidence qu'elle ne bouleverse pas notre ordre juridique du fait qu'une grande partie de ses

dispositions ne sont pas directement applicables et que le Parlement et le Conseil fédéral ont souhaité de plus y faire des réserves.
C'est par 14 voix contre 3 et avec 1 abstention que votre commission vous invite à rejeter la proposition de minorité Baumann Alexander, ainsi que la proposition Scherrer Werner.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Ce n'est pas au Conseil fédéral de demander au Parlement de maintenir une pratique constante qu'il applique depuis environ vingt ans. Je le ferai malgré tout, en signalant que l'élément clé, et le critère fondamental, de cette pratique est le suivant: si l'objet en discussion prend des dimensions politiques et une importance sociale essentielle, qu'il soit alors soumis au peuple!
Je conclurai comme je l'ai fait au Conseil des Etats: s'il était vrai qu'à cause de cette convention, les bases même de la vie familiale de notre pays étaient remises en cause, ou si même l'occident chrétien était bouleversé, je pense que tout le monde serait d'accord pour qu'alors ce soit au peuple de juger. Ces idées ont été développées ce matin. Je peux vous dire avec toute l'assurance possible – nous nous retrouverons dans quelques années pour en avoir la démonstration – que cette convention ne va modifier en aucune manière l'état actuel de la famille en Suisse, et que l'occident chrétien ne sera pas bouleversé du tout. Monsieur Steffen, tirez s'il vous plaît les conséquences de cette affirmation par rapport à la pratique traditionnelle du Parlement.

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 0740)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:
Votent pour la proposition de la majorité:
Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bosshard, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, de Dardel, David, Deiss, Diener, Dormann, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, von Felten, Filliez, Gadient, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Hafner, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Kofmel, Kühne, Lachat, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Straumann, Stump, Suter, Teuscher, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Widrig, Wiederkehr, Zapfl, Ziegler (105)

Für den Antrag der Minderheit/Scherrer Werner stimmen:
Votent pour la proposition de la minorité/Scherrer Werner:
Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Blaser, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bührer, Dettling, Dreher, Dünki, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hasler, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller, Kunz, Maurer, Moser, Oehrli, Pidoux, Ruf, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Werner, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vetterli, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (54)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Pini, Rennwald (2)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
von Allmen, Aregger, Bangerter, Blocher, Bodenmann, Borer, Cavalli, Chiffelle, Christen, Couchepin, Ducrot, Engelberger, Frey Claude, Giezendanner, Gysin Hans Rudolf, Hämmerle, Heberlein, Herczog, Hilber, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Maspoli, Nebiker, Randegger, Rychen, Scherrer Jürg, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Strahm, Thanei, Weigelt, Widmer, Zbinden, Zisyadis (38)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 0735)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Bircher, Blaser, Borel, Bosshard, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, de Dardel, David, Deiss, Diener, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, von Felten, Filliez, Gadient, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Kofmel, Kühne, Lachat, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Stamm Luzi, Straumann, Stump, Suter, Teuscher, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Zapfl, Ziegler, Zwygart (116)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:
Baumann Alexander, Binder, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dettling, Dreher, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller, Kunz, Maurer, Moser, Oehrli, Pidoux, Ruckstuhl, Ruf, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Werner, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (46)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Bührer, Seiler Hanspeter, Steiner (3)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
von Allmen, Aregger, Bangerter, Blocher, Bodenmann, Borer, Cavalli, Chiffelle, Christen, Couchepin, Ducrot, Engelberger, Frey Claude, Giezendanner, Gysin Hans Rudolf, Hämmerle, Heberlein, Hilber, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Maspoli, Nebiker, Randegger, Rychen, Scherrer Jürg, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Thanei, Weigelt, Zbinden, Zisyadis (34)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 27. November 1996
Mercredi 27 novembre 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen
Droits de l'enfant. Convention

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 359 hiervor – Voir page 359 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 1. Oktober 1996
Décision du Conseil national du 1er octobre 1996

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

Art. 1 Abs. 1 Bst. a2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Festhalten
Minderheit
(Brunner Christiane, Aeby, Beerli, Rhinow, Saudan)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1 al. 1 let. a2
Proposition de la commission
Majorité
Maintenir
Minorité
(Brunner Christiane, Aeby, Beerli, Rhinow, Saudan)
Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Beim Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zum Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes hat der Nationalrat nur eine Differenz zum Ständerat geschaffen – meines Erachtens allerdings eine nicht ganz unerhebliche. Mit 84 zu 80 Stimmen, also knapp, hat er beschlossen, den vom Ständerat eingefügten Vorbehalt zu Artikel 5 des Abkommens zu streichen.
Mit diesem Vorbehalt hatte unsere Kammer mit 28 zu 9 Stimmen, also sehr deutlich, beschlossen, die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge ausdrücklich vorzubehalten. Dies vor allem deshalb, weil Artikel 5, immerhin eine zentrale Bestimmung des Abkommens, in einer eher unverbindlichen Formulierung vorsieht, dass die Eltern das Kind «angemessen leiten und führen».
Der analoge Artikel 301 unseres Zivilgesetzbuches ist nicht nur aussagekräftiger, sondern auch verbindlicher. Ich möchte ihn kurz in Erinnerung rufen. Er lautet:
Absatz 1: «Die Eltern leiten im Blick auf das Wohl des Kindes seine Pflege und Erziehung und treffen unter Vorbehalt seiner eigenen Handlungsfähigkeit die nötigen Entscheidungen.»
Absatz 2: «Das Kind schuldet den Eltern Gehorsam; die Eltern gewähren dem Kind die seiner Reife entsprechende Freiheit der Lebensgestaltung und nehmen in wichtigen Angelegenheiten, soweit tunlich, auf seine Meinung Rücksicht.»
Absatz 3: «Das Kind darf ohne Einwilligung der Eltern die häusliche Gemeinschaft nicht verlassen; es darf ihnen auch nicht widerrechtlich entzogen werden.»
Der Ständerat hatte sich seiner vorberatenden Kommission angeschlossen und diesen wenn auch rechtlich nicht zwingenden Vorbehalt als der Anwendung und Interpretation dienlich erachtet. Darüber ist nicht nur im Nationalrat, sondern auch in der interessierten Öffentlichkeit eine gewisse Kontroverse entstanden. Man kann über den rechtlichen Umfang dieses Vorbehaltes durchaus geteilter Meinung sein. Ganz überflüssig ist er aber nicht, vor allem aus den folgenden Gründen, die ich nochmals zusammenfassen möchte:
1. Was die Anwendung des Grundinhaltes dieses weltweit von allen Kulturnationen anerkannten Übereinkommens zum besseren Schutz der Kinder betrifft, kann natürlich nicht übersehen werden, dass die Formulierungen oft vage und für unser Verständnis unvertraut klingen. Dies ist weiter nicht verwunderlich, musste doch eine Sprachregelung gefunden werden, welche sehr unterschiedliche Kulturen und Weltanschauungen abdeckt. Präzisierungen in der Sprache der eigenen Kultur sind daher durchaus begreiflich und nicht nur für die Schweiz erforderlich.
2. Das Parlament hat dem Uno-Übereinkommen zu Recht zunächst einmal einen programmatischen Charakter attestiert. Es wird sowohl im Landesinnern als auch nach aussen für die Schweiz als geachtetes Mitglied der Völkerfamilie Aussagekraft haben. Wenn auch eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung nicht ins Gewicht fällt und daher von einer Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum abgesehen wird, so ist doch nicht zu übersehen, dass einzelne Bestimmungen direkt anwendbar sind, das heisst, dass unsere obersten Gerichte sie überprüfen können. Das Bundesgericht wird daher einen derartigen Vorbehalt zweifelsohne für die Interpretation heranziehen.
3. Das schweizerische Kindesrecht von 1976 gilt nach wie vor als eine sehr fortschrittliche und übrigens auch in der Praxis bewährte Neukodifikation aller Rechtsbeziehungen des Kindes mit seinen Eltern und seiner weiteren Umwelt. Auch im Nationalrat wurde anerkannt, dass es in gewissen Bereichen sogar fortschrittlicher ist als das Uno-Übereinkommen. Ich verweise auf das Votum von Nationalrat Suter. Diese Unterschiede und Nuancen dürften die harmonische Entwicklung unserer Rechtsprechung nicht stören. Aus diesem Grunde ist es zwar nicht eine zwingende materielle Notwendigkeit, aber für die Rechtsanwendung angezeigt, einen unechten, interpretativen Vorbehalt anzubringen.
4. Der Bundesrat hat sich der Auffassung des Ständerates angeschlossen: Der Vorbehalt widerspreche dem Sinn und Geist des Abkommens in keiner Weise und trage den politisch und psychologisch begründeten Ängsten und Bedenken in weiten Kreisen Rechnung.
Hier, meine ich, könnten sich Befürworter und Gegner dieses Vorbehaltes auf einem gemeinsamen Nenner des Verständnisses treffen. Ich persönlich meine: Wenn die Gegner den Vorbehalt als obsolet erachten, dann sollte er sie auch nicht sonderlich stören oder gar zu massivem Widerspruch herausfordern. Dies um so weniger, als Nationalrat und Ständerat sich klar von extremen Sichtweisen von rechts und links zu diesem Uno-Übereinkommen distanziert haben.
Bekennen Sie sich zu dieser Verständigungslösung. Ich bin überzeugt davon, dass es dann dem Nationalrat nicht schwerfallen wird, vom knappen Nein zum einvernehmlichen Ja zu wechseln.
In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Festhalten an unserem Beschluss.

Brunner Christiane (S, GE), porte-parole de la minorité: Les arguments en faveur de la proposition de la minorité, c'est-à-dire en faveur de la décision du Conseil national en la matière, ont été développés, lors de notre première délibération, par Mme Leumann, de manière tout à fait pertinente et exhaustive. Par conséquent, je ne pourrais pas faire mieux qu'elle aujourd'hui, et je ne vais pas les répéter dans leur ensemble.

Nous nous étions ralliés, dans notre majorité, lors de notre premier vote auquel je participais, aux arguments développés par M. Danioth, rapporteur, pour ne pas augmenter les craintes éventuelles de la population à l'égard de cette convention. A l'heure actuelle, toutefois, il y a d'autres craintes qui se font jour: une partie importante de la population attend la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant et demande où en sont les Chambres fédérales parce qu'elle ne voit rien venir.
Je crois que nous n'avons pas de raison particulière de maintenir la réserve que nous entendions introduire. Le rapporteur l'a dit lui-même: c'est une déclaration interprétative, juridiquement cela n'entraîne pas d'effet direct dont nous aurions besoin, même pour l'interprétation de la convention. En ce qui concerne l'interprétation de la convention elle-même et son application en droit suisse, les débats que nous avons eus notamment au sein de notre Conseil, l'excellent rapport que nous avions eu lors de notre première délibération, montrent avec clarté quelle est l'interprétation qu'il faut donner et que nous donnons à cette convention internationale.
C'est la seule divergence qui subsiste avec le Conseil national. Quant à moi, je vous invite à ne pas maintenir cette divergence, de manière à ce qu'on puisse procéder rapidement à la ratification de cette convention. L'interprétation, ou la divergence d'opinion, que nous avons ici n'est pas une divergence de fond, il ne s'agit que d'une divergence de pure forme. Quant à la forme, nous avons clairement dit les choses. Vous avez dit tout à l'heure, Monsieur Danioth, que le Conseil fédéral s'était rallié. C'est vrai, mais il l'a fait du bout des lèvres, en rappelant qu'il n'avait pas proposé lui-même cette réserve, qu'il s'agissait plutôt d'une déclaration interprétative que d'une réserve. On peut suivre sur le fond aussi l'opinion du Conseil fédéral, et je vous invite à vous rallier à notre proposition de minorité, ce qui avait déjà été proposé la dernière fois, je vous le rappelle, par Mme Leumann.

Küchler Niklaus (C, OW): Ich möchte mich meinerseits noch einmal kurz für Festhalten am Beschluss des Ständerates aussprechen, das heisst für die Aufnahme des Vorbehaltes.
In der Kommission konnten wir feststellen, dass sich die Ängste und Bedenken gegenüber der Konvention nach der Aufnahme des Vorbehaltes im Ständerat doch merklich verringert hatten. Als der Nationalrat den Vorbehalt wieder herausstrich, kam es wieder zu Schreiben, Telefonaten und Diskussionen von Leuten, die Angst vor der Anwendung der Konvention haben. Die Konvention enthält in der Tat keine definitiven, scharfen, abgrenzbaren Rechtsbegriffe, sondern bloss vage Definitionen. Der Kommissionssprecher hat es ausgeführt: es sind Definitionen, die für uns teilweise unverständlich sind, da sich der Geltungsbereich der Konvention über alle Kulturkreise erstrecken muss. Ich meine also: Der Vorbehalt dient der Präzisierung und der besseren Akzeptanz der Konvention.
Mit Bezug auf die Formulierung von Vorbehalten zu internationalen Übereinkommen verfolgt die Schweiz eine relativ strenge Praxis: Es ist uns mit der Einhaltung von internationalen Normen, gerade im Bereich der Menschenrechte, Ernst. Unvereinbarkeiten mit dem nationalen Recht sollen klar aufgezeigt werden. Auch aus diesem Grund sollte der Vorbehalt beibehalten werden.
Im übrigen hat der Bundesrat selber zum Vorbehalt ja gesagt. Er hat den Vorbehalt begrüsst und akzeptiert. Ich glaube, wenn wir an diesem Vorbehalt festhalten, wird der Nationalrat, der den Vorbehalt mit einem Zufallsmehr von 80 zu 84 Stimmen abgelehnt hat, einschwenken und damit die Differenz eliminieren.
Ich bitte Sie, am Beschluss des Ständerates festzuhalten.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Je m'exprime exclusivement concernant la réserve à l'article 5 de la convention, pour reprendre ce que vous avez déjà relevé au cours de cette discussion. Je pense que la modeste divergence entre les deux Chambres ne touche pas à un élément essentiel de cette convention. Je ne peux donc que confirmer l'attitude du Conseil fédéral, comme je l'avais exprimé précédemment.
Nous considérons que, du point de vue strictement juridique, cette réserve ne s'imposerait pas; c'est aussi la raison pour laquelle le Conseil fédéral ne l'avait pas proposée. Nous tenons tout de même compte qu'il y a – et nous l'avons entendu aussi lors de la première délibération de votre Conseil – des craintes et des questions qui surgissent qui, même si elles n'étaient pas fondées du point de vue juridique, pourraient recevoir une réponse tout à fait acceptable en prévoyant une telle réserve. Etant donné que cette réserve n'est pas nécessaire, elle n'est pas non plus nuisible.
C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral, dans le sens que vous avez relevé, Madame Brunner Christiane, sans donner beaucoup d'importance à la question, acceptera la proposition de la majorité de votre commission. Je ne peux que confirmer la décision prise en première délibération.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	16 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen
Droits de l'enfant. Convention

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 1679 hiervor – Voir page 1679 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. November 1996
Décision du Conseil des Etats du 27 novembre 1996

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes
Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

Art. 1 Abs. 1 Bst. a2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Festhalten
Minderheit
(Seiler Hanspeter, Baumann Alexander, Fischer-Hägglingen, Straumann)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1 al. 1 let. a2
Proposition de la commission
Majorité
Maintenir
Minorité
(Seiler Hanspeter, Baumann Alexander, Fischer-Hägglingen, Straumann)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteure: Nous revenons sur la réserve portant sur l'article 5 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui constitue la seule divergence avec le Conseil des Etats. Elle a trait à la législation suisse concernant l'autorité parentale.
Lors du premier débat devant votre Conseil, le 1er octobre dernier, nous avions déjà souligné, au nom de la majorité de la commission, la quasi-inexistence de raisons juridiques, seules à même de justifier une réserve, et qu'il paraissait à plus forte raison «irrelevant», pour une Commission des affaires juridiques, et contradictoire d'introduire une telle réserve.
Ce sont avant tout des motifs psychologiques et politiques, dans le sens où l'on voudrait rassurer le peuple suisse, qui conduisent le Conseil des Etats et une minorité de votre commission à se prononcer pour introduire et maintenir une telle réserve. L'article 5 de la convention parle des droits et devoirs des parents envers leurs enfants. C'est une disposition qui a des effets indirects qui obligent essentiellement la Suisse dans ses rapports avec les autres Etats. C'est justement cette disposition qui permet de dire que les droits et prérogatives des parents sont réservés par la convention. Elle ne touche en rien l'autorité parentale telle qu'elle existe en droit civil suisse. Ce serait induire en erreur à la fois l'opinion publique suisse, que l'on souhaite par ailleurs beaucoup ménager, et la communauté internationale, dans le sens où l'on pourrait laisser entendre que notre droit en la matière n'est pas conforme ou que l'on donne une préséance aux droits des parents par rapport aux enfants.
Nous l'avons déjà souligné, cela donne à la convention une très mauvaise orientation, car elle laisse apparaître cette nostalgie de la puissance paternelle qui existait dans l'ancien droit, mais qui a disparu dans les faits et dans le nouveau droit.
L'article 5 de la Convention relative aux droits de l'enfant est justement une sauvegarde pour la bonne tradition d'une

autorité des parents sur les enfants, et il est relativement paradoxal de vouloir faire une réserve justement sur cet article. Certes, votre Conseil a accepté de justesse, à l'époque, par un résultat de 84 voix contre 80, de ne pas introduire de réserve. Le Conseil des Etats a introduit cette réserve, par 28 voix contre 9 dans un premier temps, et par 26 voix contre 16 dans un deuxième temps, lors de sa récente séance du 27 novembre.
Faut-il rappeler que le Conseil fédéral n'a pas prévu de réserve, estimant que ce n'était pas nécessaire, voire même que c'était dénaturer le caractère propre d'une réserve qui n'a de raison d'être que si l'ordre juridique suisse n'est pas en harmonie avec une convention?
Ce n'est présentement pas le cas. M. Krafft, ambassadeur, nous a rappelé en commission avant-hier que dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, une réserve est définie comme «une déclaration unilatérale .... faite par un Etat .... par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité».
Convaincue que cette réserve est juridiquement infondée et qu'elle donne une fausse image de l'application de notre ordre juridique, c'est par 14 voix contre 4 que votre Commission des affaires juridiques vous recommande de maintenir la décision initiale de votre Conseil, en accord avec ce que le Conseil fédéral avait initialement souhaité.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Beim Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes besteht eine Differenz zum Ständerat bezüglich Artikel 5 der Konvention.
Wenn wir uns zurückerinnern, hatten wir auf Antrag der Kommission für Rechtsfragen den Vorbehalt zu Artikel 5 gestrichen, weil wir mit dem Bundesrat der Meinung waren – wenn auch knapp, mit 84 zu 80 Stimmen –, dass gemäss schweizerischer Rechtstradition ein Vorbehalt nur dann anzubringen sei, wenn zwischen der schweizerischen Gesetzgebung über die elterliche Sorge und derjenigen gemäss Konvention ein Unterschied bestehe.
Es wurde denn auch weder im Nationalrat noch im Ständerat vorgebracht, dass zwischen unserer schweizerischen Familiengesetzgebung und der Kinderrechtskonvention ein rechtlicher Unterschied bestehe. Beide orientieren sich am Wohl des Kindes, und beide sehen die Achtung der Persönlichkeit als Ziel und Schranke der elterlichen Gewalt an. Die Eltern haben das Ziel, ihr Kind entsprechend ihren Verhältnissen zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen. Dies ist in den Artikeln 301 und 302 unseres Zivilgesetzbuches enthalten.
Dieses Weisungs-, Führungs-, Leitungs- und Erziehungsrecht der Eltern gegenüber ihren Kindern wird denn auch in Artikel 5 der Konvention anerkannt und gefordert. Kinder sollen sich, eingebettet in ihre jeweiligen Familienstrukturen, zu vernünftigen Menschen entwickeln können.
Es besteht also zwischen der Kinderrechtskonvention und unserer Familiengesetzgebung keine rechtliche Differenz. Dem war am 1. Oktober 1996 so, und dem ist auch heute so. Wenn aber zwischen dem schweizerischen Recht und der Konvention kein Unterschied besteht, dann kann dem Vorbehalt nur eine politisch-psychologische Funktion zukommen.
Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen hält nun an ihrem damaligen Entscheid fest, zu Artikel 5 keinen unechten – eben politischen – Vorbehalt anzubringen. Die Mehrheit Ihrer Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen daher mit 14 zu 4 Stimmen, an der Streichung des Vorbehaltes zu Artikel 5 der Konvention festzuhalten.

Seiler Hanspeter (V, BE), Sprecher der Minderheit: Im Namen einer Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen, in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a2 dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Es handelt sich hier um einen Vorbehalt zu Artikel 5 des Übereinkommens und betrifft das Sorgerecht der Eltern. Die Argumente pro und kontra wurden bereits in der Herbstsession recht ausgiebig diskutiert, und ich verzichte darauf, das alles zu wiederholen. Ich beschränke mich nur auf ein paar wesentliche Hinweise.

1. Artikel 5 des Übereinkommens umschreibt die elterliche Sorge in der Tat recht vage und in einer mehr oder weniger unverbindlichen Form. Vergleicht man diese mit Artikel 301 ZGB, so wird diese Unverbindlichkeit im Uno-Abkommen noch augenfälliger. Artikel 301 ist relativ klar und aussagekräftig und ordnet Rechte und Pflichten der Eltern in verhältnismässig transparenter Art, jedenfalls in transparenterer Art zu. Der Vorbehalt müsste also bei gerichtlicher Beurteilung durch das Bundesgericht für die Interpretation mitberücksichtigt werden. Damit schafft der Vorbehalt auch für die richterliche Behörde mit Bestimmtheit eine klarere Entscheidgrundlage. Man kann sagen – da gehe ich mit den Berichterstatterinnen einig –, dass es nicht eine zwingende materielle Notwendigkeit sei, den Vorbehalt anzubringen. Aber für die Rechtsanwendung kann ein solcher Vorbehalt im interpretativen Sinn sehr wichtig sein, dies auch aus psychologischen Gründen gegenüber der Bevölkerung.
2. Das schweizerische Kindesrecht, es ist etwa 20jährig, gilt nach wie vor als sehr fortschrittlich und hat sich in der Praxis bezüglich Rechtsbeziehungen des Kindes mit seinen Eltern mit Bestimmtheit ausgesprochen bewährt. Kollege Suter hat im Herbst in seinem Votum darauf hingewiesen, dass unser Recht in gewissen Fällen sogar fortschrittlicher sei als das Uno-Abkommen.
3. Der Bundesrat hat sich der Auffassung des Ständerates angeschlossen. Ich nehme an, das sei heute noch so. Der Vorbehalt widerspricht ja dem Sinn und Geist des Abkommens in keiner Weise. Vielmehr trägt dieser Vorbehalt den politisch und psychologisch begründeten Ängsten und Bedenken in recht breiten Kreisen der Bevölkerung Rechnung.
Damit können wir auch die Akzeptanz solcher Abkommen im Volk – ich denke auch an die Zukunft – mit Bestimmtheit vergrössern und die Ängste abbauen helfen.
4. Wir befinden uns bezüglich der Vorbehalte zu internationalen Übereinkommen dieser Art in guter Gesellschaft. Viele Länder haben, das ist Ihnen bekannt, in solchen Abkommen Vorbehalte angebracht, wenn ein Artikel des Abkommens mit der nationalen Gesetzgebung nicht hundertprozentig war oder mindestens interpretativ gesehen nicht im Einklang war.
5. Der Ständerat hat zweimal deutlich für die Aufnahme des Vorbehaltes votiert. In der Herbstsession haben wir, wohl eher zufällig, mit 84 zu 80 Stimmen dagegen gestimmt. Es ist meines Erachtens auch ein Akt der politischen Vernunft, wenn wir uns nun hier dem Beschluss des Ständerates anschliessen und die letzte Differenz beseitigen.
Wir tun es auch – und davon bin ich hundertprozentig überzeugt – im Sinne einer Mehrheit des Volkes, das wir hier in diesem Saal vertreten.

Präsidentin: Die LdU/EVP-Fraktion, die freisinnig-demokratische Fraktion und die grüne Fraktion teilen mit, dass sie die Mehrheit der Kommission unterstützen.

Straumann Walter (C, SO): Ich empfehle Ihnen im Namen der CVP-Fraktion, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen und den Vorbehalt zu akzeptieren. Sie haben ihn vor kurzer Zeit nur sehr knapp, mit einer Differenz von vier Stimmen, abgelehnt.
Der Vorbehalt ist sinnvoll und von Bedeutung, auch wenn er rechtlich möglicherweise nicht absolut zwingend notwendig ist. Man sollte aber nicht leichtfertig sagen – da hat Herr Seiler Hanspeter ganz sicher recht –, es gehe ja nur darum, gewisse Kreise zu beruhigen. Auch ein internationales Abkommen braucht eine Akzeptanz, die über diesen Saal und dieses Haus hinausgeht.
Das Abkommen enthält zur elterlichen Gewalt eine einzige Äusserung, nämlich diejenige, dass die Eltern das Kind angemessen zu leiten und zu führen haben. Von der Kommissionsmehrheit wird versichert, dass mit diesem kurzen Satz genau das gleiche Eltern-Kind-Verhältnis gemeint sei, wie es unser Recht kenne. Unser Recht definiert und regelt dieses Verhältnis sehr ausführlich, sehr partnerschaftlich und unter Wahrung der Rechte und Pflichten beider Teile, der Eltern und des Kindes.

Sicher ist, dass sich diese gleichwertige Regelung aus dem Wortlaut des Abkommens allein nicht ergibt. Man muss sie über die Interpretation erkennen. Genau deswegen ist der Vorbehalt nützlich, wenn nicht gar notwendig. Soweit Zweifel oder Interpretationsräume bestehen, wird zuhanden der Rechtsanwendung festgehalten, wie Artikel 5 des Abkommens zu verstehen sei, nicht mehr und nicht weniger.
Wir tun etwas für die Rechtssicherheit, wenn wir diesen Vorbehalt übernehmen. Ich bitte Sie, das zu tun.

Aeppli Regine (S, ZH): Die Fraktion der SP beantragt Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen und am Beschluss des Nationalrates festzuhalten.
Bis jetzt haben wir beim Beitritt zu internationalen Übereinkommen bezüglich der Anbringung von Vorbehalten einen klaren Kurs verfolgt: Vorbehalte werden dort angebracht, wo das schweizerische Recht nicht mit dem Inhalt der Bestimmungen eines Übereinkommens kompatibel ist. Diese Praxis ist nicht immer erwünscht; manchmal möchte die eine Seite aus politischen Gründen auf etwas verzichten, manchmal die andere.
Die SP-Fraktion wollte die Kinderrechtskonvention ganz ohne Vorbehalte ratifizieren, weil sie der Ansicht war, dass das schweizerische Recht so bald als möglich an die Vorschriften der Konvention angepasst werden sollte, um die Widersprüche zu beheben. Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlamentes sind dieser Auffassung nicht gefolgt, mit der Begründung, man wolle die bisherige Praxis nicht verlassen. Wir haben diese Position akzeptiert, weil sie zumindest den Vorteil der Klarheit hat und politisch neutral ist.
Wenn wir nun einen zusätzlichen Vorbehalt zu Artikel 5 anbringen, verlassen wir diesen klaren Kurs. Das ist nicht gut, und zwar sowohl aus formellen wie aus materiellen Gründen. Wir eröffnen damit für künftige Fälle ein Diskussionsfeld über die politische Wünschbarkeit von Vorbehalten zu internationalen Abkommen. Das kann dazu führen, dass wir aus solchen Abkommen nur noch diejenigen Inhalte herauspicken, die uns zupass kommen.
Warum der Ständerat an seinem Beschluss festgehalten hat, ist nicht ohne weiteres einsichtig. Kein einziger Redner und keine einzige Rednerin machte geltend, der Vorbehalt sei aus rechtlichen Gründen nötig; im Gegenteil, es wurde von allen betont, das schweizerische Recht widerspreche der Konvention bezüglich des elterlichen Sorgerechtes nicht. Der Ständerat hat, wie das bereits gesagt wurde, aus rein politischen Gründen an diesem Vorbehalt festgehalten. Es wurde darauf hingewiesen, der Vorbehalt vermöge allenfalls die politische Akzeptanz zu erhöhen.
Die Frage der innerstaatlichen Akzeptanz der Kinderrechtskonvention stellt sich in diesem Zusammenhang aber gar nicht. Das schweizerische Recht genügt den Anforderungen der Kinderrechtskonvention bereits, ja es geht in vielen Punkten sogar weiter. Wo Differenzen bestehen, wurden Vorbehalte gemacht, die heute nicht mehr zur Diskussion stehen. Der Beitritt zu dieser Konvention hat nicht den Zweck, das schweizerische Recht an einen internationalen Standard anzupassen, sondern es ist in erster Linie ein Signal nach aussen, mit dem wir kundtun, dass es uns mit der Wahrung der Rechte der Kinder ernst ist und dass Staaten, die sich nicht an die Gebote der Konvention halten, mit einer Beeinträchtigung der Beziehung zur Schweiz zu rechnen haben. Es ist mehr ein Akt der Aussen- als der Innenpolitik.
Wenn ich mich an unsere Debatte vom 1. Oktober dieses Jahres erinnere, dann kommen mir vor allem die empörten Voten der Gegner der Konvention in den Sinn. Vom «Einbruch in die Erziehungshoheit» bis zum «Untergang der abendländischen Kultur» war die Rede. Wenn dem aber so wäre, hätte dieser Untergang schon vor zwanzig Jahren mit der Revision des Kindesrechtes im ZGB eingesetzt. Dieses Recht ist sehr fortschrittlich, weil es das Wohl des Kindes ins Zentrum stellt und verlangt, dass sämtliche Eingriffe in das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern daran zu orientieren sind.
Vielen Befürwortern des Vorbehaltes geht es gar nicht nur um das elterliche Sorgerecht. Sie sind aus grundsätzlichen Erwägungen gegen den Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Das hat die Debatte im Oktober deutlich gezeigt. Die Motive für einen zusätzlichen Vorbehalt sind also sehr unterschiedlich.
Der Ständerat sagt, der Vorbehalt sei als Interpretationshilfe zu verstehen. In diesem Fall sind die Behörden, die das Kindesrecht anzuwenden haben, nicht zu beneiden, wenn sie sich mit den Materialien, die ihnen dieser Rat liefert, behelfen müssen, um das Recht anzuwenden. Wahrscheinlich würden sie sich eher für eine solche Interpretationshilfe bedanken und das ZGB weiter so anwenden, wie es gemeint ist: orientiert am Kindeswohl.
Ich bitte Sie deshalb wirklich, dem Ständerat nicht zu folgen. Es gibt keine relevante Differenz zwischen der programmatischen Bestimmung der Konvention und dem innerstaatlichen Recht. Beide gehen davon aus, dass die Erziehung und die Pflege der Kinder Aufgaben der Eltern sind, dass die Eltern die Kinder leiten und führen und sich dabei an ihrem Wohl orientieren müssen. Wenn wir hier einen zusätzlichen Vorbehalt einfügen, geben wir ein falsches Signal und schaffen ein negatives Präjudiz für weitere Vorbehaltsdiskussionen.

Moser René (F, AG): Wir haben jetzt nacheinander zwei Juristen gehört. Kollege Straumann hat als alt Oberrichter seine Bedenken angemeldet, wenn wir diesen Vorbehalt nicht einbringen. Eine Juristin der Sokof hat jetzt gesagt, wie sie das sieht. Für uns ist das einmal mehr ein klares Zeichen, dass eine bestimmte Rechtsunsicherheit besteht.
Die Fraktion der Freiheits-Partei ist für den Antrag der Minderheit, d. h. Zustimmung zum Beschluss des Ständerates. Ich muss Ihnen einmal mehr sagen, dass ich die Entscheidung der Mehrheit unserer Kommission nicht verstehen kann. Es ist auch nicht nachvollziehbar, warum dieser Vorbehalt – die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge – in einer Uno-Konvention keinen Platz haben soll. Warum haben denn diese Leute Angst? Warum darf unser eigenes schweizerisches Recht nicht als Vorbehalt in einer Uno-Konvention stehen? Wenn alles so klar ist, muss man keine Angst davor haben. Braucht es wirklich immer eine Uno, die uns sagt, wie unsere Gesetzgebung aussehen soll? Sind wir jetzt tatsächlich soweit, dass wir die Verantwortung immer dann, wenn es um bestimmte gesetzliche Vorgänge geht, an Dritte abgeben sollen?
Allein schon der Überlegung wegen, wie sie jetzt von der linken Seite geäussert wurde – es sei an und für sich gar nicht nötig und schade auch nicht, wenn dieser Vorbehalt gemäss Ständerat in der Konvention stehe –, bitte ich Sie: Stimmen Sie der Minderheit zu, es kann ja nichts passieren.

Baumann Alexander (V, TG): Namens der SVP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit und dem Ständerat zuzustimmen.
Artikel 5 der Konvention nennt als eine Aufgabe der Vertragsstaaten, die Rechte und Pflichten der Eltern seien zu achten. Daraus wird geschlossen, das Abkommen anerkenne die elterliche Gewalt. Indem es aber den Kindern verbriefte und einklagbare Rechte zuerkennt, setzt es diese Rechte in ein Spannungsverhältnis zur elterlichen Gewalt. Dieses Spannungsverhältnis wird in der Konvention nicht gelöst. Das schweizerische Recht geht davon aus, dass die Grundrechte der Kinder im Rahmen der elterlichen Gewalt insoweit eingeschränkt werden dürfen, als dies der Erziehung der Kinder dient, für die Aufrechterhaltung einer geordneten Haushaltung unumgänglich ist und die persönliche Integrität der Kinder nicht beeinträchtigt. Innerhalb dieses Rahmens ist die Ausübung der elterlichen Gewalt auch unter Beschränkung der Grundrechte der Kinder gestattet.
Wir möchten vermeiden, dass unsere Gerichte dieses Spannungsverhältnis auflösen, ausdividieren, interpretieren und allfällige Lücken ausfüllen müssen. Mit einem Vorbehalt zu Artikel 5 engagieren wir uns in diesem Sinne für die Rechtssicherheit.
Ich bitte Sie, noch eine allgemeine Bemerkung zu Nutz und Frommen von solchen Konventionen entgegenzunehmen: Im Frühjahr wurde in der Presse weitgestreut über Kinds-

misshandlungen in China berichtet. Sie sahen Bilder von Kindern, welche in Kinderheimen wie Tiere gehalten werden. Die schweizerische Bevölkerung war empört. Ein Westschweizer Komitee hat in einer Petition 50 000 Unterschriften gesammelt. Laut einer Meldung in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 11. Juni 1996 wurde dem Bundesrat eine Petition zur Uno-Kinderrechtskonvention eingereicht. Der Bundesrat soll sich bei der Regierung Chinas dafür einsetzen, dass sie die Uno-Kinderrechtskonvention unterzeichnet. Gemäss der Auflistung hat China diese Konvention am 29. August 1990 unterzeichnet und am 2. März 1992 ratifiziert. Das können Sie im Buch von Harro von Senger «Einführung in das chinesische Recht» nachlesen. Es ist auffällig, dass es nicht zu erkennen war, dass die Konvention längst ratifiziert ist. Dazu kommt, dass die Uno-Kinderrechtskommission, welche den Vollzug der Konvention prüft, einen Bericht von China über die Verwirklichung der Uno-Konvention betreffend die Rechte des Kindes geprüft und genehmigt hat. Dies steht in einer chinesischen Zeitung vom 31. Mai 1996 – also zur selben Zeit, als hier Unterschriften gesammelt wurden, nachdem über die Misshandlungen in den Kinderheimen berichtet worden war. Es hat mich einigermassen erstaunt, dass der Bundesrat in der Öffentlichkeit nicht dargelegt hat, dass diese Petition mit immerhin 50 000 Unterschriften ein Stoss ins Leere war bzw. offene Türen einrannte, da der Gegenstand der Petition längst erfüllt war. Man konnte mir bisher nicht sagen, warum man da keine Antwort gegeben hat. Vielleicht weiss der Bundesrat heute Bescheid.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteure: Le Conseil des Etats a pris la responsabilité de créer un ralentissement en maintenant cette divergence qui n'a pas de portée juridique.
Si l'on nous dit que cette réserve n'est pas nécessaire, mais qu'elle n'est pas non plus nuisible, il s'agit d'une interprétation fort spécieuse. Soit une réserve a une certaine portée, et on l'adopte, soit elle n'a aucune portée, et on la supprime. Finalement, nous devons prendre des responsabilités politiques, claires, et non pas juridiques quant à la portée que nous souhaitons donner à cette convention.
La sécurité du droit postule aussi, Monsieur Straumann, que nous ayons des réserves juridiques fondées. Il s'agit de crédibilité politique.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Man könnte diese Debatte folgendermassen betiteln: «Der Worte sind genug gewechselt.» Es sind tatsächlich keine neuen Tatsachen genannt, keine neuen rechtlichen Überlegungen gemacht worden. Sie haben auch nicht gemacht werden können. Warum nicht? Weil dieser Vorbehalt, der nun wieder aufgenommen werden soll und bei dem der Ständerat Festhalten beantragt, eben nur ein politischer Vorbehalt, ein psychologischer Vorbehalt ist.
Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen, wir haben es gesagt, beantragt Ihnen, diesen Vorbehalt zu streichen.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Je ne vais certainement pas prolonger votre discussion, car je considère qu'il serait vraiment utile de pouvoir finalement passer à la ratification définitive de la convention.
Je ne peux que répéter ce que j'ai dit devant le Conseil des Etats lors de la récente délibération en la matière. Je confirme que le Conseil fédéral, qui a été très analytique, parfois même perfectionniste, dans l'énoncé de réserves nécessaires, ne considère pas la réserve relative à l'autorité parentale comme une réserve juridiquement indispensable. Nous avons dit depuis le début qu'il s'agit plutôt d'une réserve politique pour mettre de côté des préoccupations politiques qui animent plusieurs parlementaires. J'ai encore ajouté que la question juridique n'est pas réglée une fois pour toutes et qu'au niveau juridique des puristes pourraient même considérer la réserve comme nécessaire. Quoi qu'il en soit, du moment qu'elle n'est pas juridiquement nécessaire, le Conseil fédéral ne l'a pas proposée dans le cadre de son message.
Si, dans la discussion au Conseil des Etats, le Conseil fédéral a finalement accepté cette réserve, c'était justement pour essayer d'élargir le champ de toutes celles et de tous ceux qui croient finalement à la nécessité de ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant.
En conclusion, c'est la raison pour laquelle, sans donner beaucoup d'importance à la question, le Conseil fédéral accepte la proposition telle qu'elle est issue des délibérations du Conseil des Etats.
J'ajouterai encore une réponse à l'adresse de M. Baumann Alexander en ce qui concerne la situation des orphelinats en Chine. Je vous rappelle que, le 10 juin dernier, j'ai repris personnellement des mains des pétitionnaires les 50 000 signatures, que nous avons chargé notre ambassade d'approfondir la question, et qu'en date du 29 novembre, tout récemment donc, l'ambassade nous a remis une évaluation accompagnée de propositions d'action que nous allons certainement suivre. Je me permettrai de vous faire part de ces intentions dans le cadre d'un contact bilatéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	55 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen
Droits de l'enfant. Convention

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 900 hiervor – Voir page 900 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Dezember 1996
Décision du Conseil national du 4 décembre 1996

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes
Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Wo stehen wir mit der Ratifizierung des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes? Unser Rat hat sich als Erstrat bekanntlich mit einer dem Geschäft angemessenen Tiefe und sehr verantwortungsbewusst mit zahlreichen Fragen auseinandergesetzt. Er hat gesellschaftliche, zivilrechtliche, staats- und völkerrechtliche Fragen ausgelotet. Er hat sich damit auseinandergesetzt, ob eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung damit verbunden sei, inwiefern Rechtsnormen direkt anwendbar und vom Bundesgericht überprüfbar würden, ob ein obligatorisches oder wenigstens fakultatives Referendum hier angezeigt sei und ob schliesslich die vom Bundesrat vorgeschlagenen vier Vorbehalte angemessen und genügend seien.
Wir konnten mit Befriedigung feststellen, dass die Uno-Konvention einen positiven Geist atmet – das möchte ich unterstreichen – und daher alles in allem akzeptiert und ratifiziert werden kann. Wir haben die vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorbehalte als richtig befunden. Wir haben auch den Vorstoss von Kollegin Christiane Brunner unterstützt, welche den Bundesrat beauftragt, baldmöglichst für die Beseitigung des Vorbehaltes betreffend Familiennachzug besorgt zu sein.
Auf der anderen Seite haben wir mit dem Vorbehalt zu Artikel 5 bezüglich der Gesetzgebung über die elterliche Gewalt bzw. über die elterliche Sorge weitverbreiteten Befürchtungen in der Bevölkerung Rechnung tragen wollen. Unser Rat hat diesem neuen Vorbehalt mit erdrückender Mehrheit zugestimmt und damit bekundet, dass derselbe zwar nicht eine zwingende materiellrechtliche Notwendigkeit darstelle, aber für die Rechtsanwendung angezeigt sei und damit einem unechten interpretativen Vorbehalt gleichkomme.
Was macht nun der Nationalrat? Anstatt bei diesem einzigen Differenzpunkt die Hand zu einer Verständigung zu bieten, versteift er sich auf seinen Entscheid und lehnt unseren Beschluss mit nunmehr noch grösserer Stimmendifferenz ab. Dabei muss nicht nur das Resultat zu denken geben, sondern auch einzelne Begründungen für den zunehmenden Widerstand bei einzelnen Nationalräten bzw. vor allem Natio-

nalrätinnen sind bedenklich. Wenn die Berichterstatterin erklärt, zwischen der Kinderrechtskonvention und unserer Familiengesetzgebung bestehe keine rechtliche Differenz, dann mag man ihr diese Interpretation von der entsprechenden Zweckbestimmung her zubilligen. Der Unterschied des Sinnes zwischen der Formulierung in Artikel 5 des Abkommens und jener in Artikel 301 unseres Schweizerischen Zivilgesetzbuches ist aber doch erheblich. Wir alle wissen, dass bei der Rechtsanwendung durch unsere Gerichte auch der Wortsinn eine wenn auch nicht immer entscheidende Rolle spielt.

Art. 1 Abs. 1 Bst. a2
Antrag der Kommission
Festhalten

Antrag Marty Dick
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1 al. 1 let. a2
Proposition de la commission
Maintenir

Proposition Marty Dick
Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Dieser Differenz in der Rechtsanwendung wollten wir mit unserem interpretatorischen Vorbehalt die Spitze brechen. Es ist entgegen der Aussage einer anderen Nationalrätin als der Berichterstatterin auch keineswegs unsere Absicht, mit dem Vorbehalt eine rein politische Zielsetzung zu verwirklichen.
Was viele von uns und vor allem den Sprechenden, der sich von Anbeginn an sehr für einen breiten, raschen Konsens eingesetzt hat, nun zusehends irritiert, ist die Haltung gewisser Organisationen, die sich als Promotoren der wenn möglich vorbehaltlosen Ratifizierung der Kinderrechtskonvention engagieren. Statt sich mit dem Gehalt dieses Vorbehaltes und der klaren Begründung auseinanderzusetzen, werden den Befürwortern des Vorbehaltes Rückständigkeit und andere Motive unterschoben.
Gerade die zunehmenden Aktivitäten dieser Organisationen im Verlaufe der parlamentarischen Behandlung müssen hellhörig machen. Als Vorreiterin betätigt sich bezeichnenderweise eine Organisation mit dem Namen Kinag, die Schweizerische Kindernachrichtenagentur. Sie hat dieser Tage geschrieben: «Der Vorbehalt schadet dem Ansehen der Schweiz.» Die Juristin des Unicef-Komitees schreibt: «Noch immer hält sich die irrige Meinung, dass sich das Kind bis zu seiner Mündigkeit dem Willen der Eltern – und sei dieser noch so egoistisch – unterzuordnen habe.» Das kommt, mit Verlaub, einer Entstellung der wirklichen Verhältnisse gleich. Wenn nun unser Rat das selbst im Nationalrat als fortschrittlich bezeichnete, in Wirklichkeit sehr partnerschaftliche Kindesrecht bei der Überprüfung und Anwendung der Kinderrechtskonvention zur Interpretation heranziehen will, dann redet er sicherlich nicht einer totalitären und autoritären Erziehung das Wort.
Man muss sich vielmehr die Frage stellen, warum gewisse Organisationen derart vehement gegen einen harmlosen und unverdächtigen Vorbehalt zugunsten des schweizerischen Rechts anrennen, wenn sie vorgeben, dasselbe anerkennen zu wollen. Ich frage: Soll dem Abkommen eine andere Dynamik verliehen werden? Ich würde es ausserordentlich bedauern, wenn wir uns ob dieser Interpretationsbestimmung völlig entzweiten. Weder das wichtige Uno-Übereinkommen noch das Ansehen unseres Parlamentes verdienen ein derartiges Hickhack.
Aber es muss auch gesagt werden: Videant consules! Es liegt an unserem Rat, hier vorzusehen und – nicht nur, aber auch – den Ängsten in der Bevölkerung Rechnung zu tragen; dies gerade deshalb, weil wir, mit Recht übrigens, die Voraussetzungen für eine Referendumsunterstellung unseres Beschlusses verneint haben.
Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen somit Festhalten. Es liegt ein Antrag Marty Dick auf Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates vor. Ich persönlich meine: Wenn die Jugendorganisationen von uns ein Weihnachtsgeschenk erwarten, dann wollen wir das machen, indem wir eine verantwortungsvolle Gesetzgebung beschliessen. Wenn wir vorhin dem Nationalrat gefolgt sind, dann dürfen wir jetzt auch ein Entgegenkommen erwarten.

Marty Dick (R, TI): Dans la meilleure des hypothèses, si tout va bien, si, au cours de cette session, nous approuvons cette convention, nous serons le 188e pays à ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant; 187 pays l'ont en fait déjà ratifiée.
Aujourd'hui, la commission de votre Conseil assume la grande responsabilité de retarder une fois encore cette ratification, en proposant une réserve qui n'a aucune base juridique valable. C'est tellement vrai que même le Conseil fédéral n'a pas envisagé cette réserve. C'est tellement vrai que l'autorité parentale, telle qu'elle est réglée par le Code civil suisse, n'est absolument pas touchée par cet article 5 de ladite convention.
On nous dit que cette réserve s'impose pour des motifs psychologico-politiques. Je crois que nous n'avons pas le droit d'introduire de telles réserves qui ne font que nuire à l'image de notre pays et qui, en réalité, expriment le fait que les enfants n'ont pas une véritable personnalité juridique et qu'ils ne sont pas de véritables sujets de droit indépendants.
Or, une fois encore dans l'intérêt de notre pays, nous devons rejoindre la communauté internationale, les autres 187 pays qui ont ratifié cette convention. N'assumons pas la responsabilité de retarder une fois encore cette ratification, et rallionsnous au Conseil national qui, à une claire majorité, a approuvé cette convention, sans réserve à l'article 5, une réserve qui, je le répète, n'a aucune assise juridique.
J'aimerais rappeler à M. Danioth qu'à propos de pressions exercées par certaines organisations, il suffit tout simplement de regarder dans notre courrier quelles sont les organisations qui ont véritablement tenté de faire pression sur nous, et avec quels moyens et avec quels arguments. Entre Pro Juventute et l'Unicef, d'une part, et, d'autre part, les autres organisations dont j'ai déjà oublié le nom qui nous ont écrit, je crois que les premières ont amplement démontré quelles sont leurs attaches, quelle valeur elles donnent à notre ordre juridique et à une véritable protection des droits de nos enfants.
Je vous invite par conséquent à adhérer à la décision du Conseil national.

Leumann Helen (R, LU): Ich möchte Sie bitten, den Antrag Marty Dick zu unterstützen und den Vorbehalt zu Artikel 5 des Übereinkommens zu streichen, wie es der Nationalrat auch getan hat.
Herr Danioth hat sehr schön dargelegt, wie sich die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes auseinandergesetzt hat, hat den positiven Geist, den diese Konvention atmet, beschrieben und hat auch dargelegt, wie dieser Vorbehalt nicht eigentlich aus gesetzlichen Überlegungen nötig war, sondern eher in dem Sinne, dass die Bevölkerung dieser Konvention problemloser zustimmen kann.
Das Hickhack hat nun begonnen, nicht nur auf der Seite derjenigen, die gegen den Vorbehalt sind, sondern auch auf der Seite derjenigen, die das Ja zum Vorbehalt unseres Rates unterstützen wollen. Beide Seiten bombardieren uns mit Zuschriften. Es ist sehr schade, dass wir auch jetzt, innerhalb der stände- und nationalrätlichen Kommissionen, dieses Hin und Her haben, bei dem die eine Seite immer stärker am Vorbehalt festhält und die andere immer stärker an der Streichung.
Für mich ist einer der wichtigsten Beweise dafür, dass wir sehr gut ohne diesen Vorbehalt leben können, die Tatsache, dass dieser Vorbehalt nicht vom Bundesrat kam, obwohl er andere Vorbehalte in den Beschlussentwurf hineingeschrieben hat. Das ist für mich ein Beweis, dass der Vorbehalt rechtlich gesehen überflüssig ist.
Es geht um die Rechte des Kindes, um das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Ich denke, es wäre gut, wenn wir

jetzt, gerade in der vorweihnächtlichen Zeit und gerade in der Dezembersession, dieses Uno-Übereinkommen ratifizieren könnten, wenn wir uns als Ständerat dem Nationalrat anschliessen würden.
Ich bitte Sie, den Antrag Marty Dick zu unterstützen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich darf Sie freundlich und herzlich bitten, dem Antrag der Kommission zu folgen. Es ist weitgehend eine Frage des Stils geworden, eine Frage, wie wir in diesem Rat miteinander umgehen.
In der Sache selbst sind sich offenbar alle einig. Man hofft, dass dieser Vorbehalt keine materielle Bedeutung habe. Wenn dem so ist, bin ich der Auffassung, dass all jene, die an Vorbehalten an sich keine Freude haben, in dieser Frage nachgeben sollen, denn sie schaden dem Abkommen nicht. Der Vorbehalt bringt nichts, was nicht alle in diesem Saal offenbar auch möchten.
Wenn sich aber im nachhinein herausstellen würde, dass dieser Vorbehalt doch einen guten Sinn hat, dann kämen sich all jene hinters Licht geführt vor, die heute für die Beibehaltung einer reinen Fassung, also einer Fassung ohne Vorbehalt, eingetreten sind.
Wir sollten gerade in der Adventszeit, Frau Leumann, keine Prestigeveranstaltungen machen, sondern uns gegenseitig dort helfen, wo man es leicht tun kann.

Aeby Pierre (S, FR): Très brièvement, quelques propos à l'appui de la proposition Marty Dick, soutenue par M. Leumann.
La commission a longtemps hésité; le vote a finalement été serré: 7 voix contre 5. Je souhaite vivement, ici, que nous puissions inverser cette tendance.
Nous savons que la Suisse est déjà extrêmement pointilleuse, qu'elle examine son ordre juridique à la loupe avant de ratifier une convention, et que ce scrupule nous amène à collectionner un certain nombre de réserves que nous avons beaucoup de mal à expliquer aux Etats tiers et à nos partenaires internationaux. Ici, c'est clairement établi. Cela l'a été par les différents avis de droit; ça l'a été par le représentant du Conseil fédéral: il n'y a vraiment aucun motif, dans notre ordre juridique, d'apporter une réserve à l'article 5. Je ne vois pas pourquoi, pour le plaisir, tout à coup, pour des questions dites psychologiques que j'ignore, on apporterait cette réserve.
Je vous recommande donc vivement d'inverser la tendance de la commission et de vous rallier à la décision du Conseil national, de manière que, dans cette convention qui concerne les droits fondamentaux des enfants, nous cessions de faire appel à des manoeuvres dilatoires pour retarder, retarder, et toujours retarder son approbation.

Forster Erika (R, SG): Herr Schmid hat uns zwar gebeten, den Antrag Marty Dick auf Streichung nicht zu unterstützen. Ich werde es trotzdem tun, Herr Kollege Schmid, und zwar weil ich mich schon im Februar zu diesem Artikel geäussert und für eine Streichung des Vorbehaltes plädiert habe.
Gemäss unserer Rechtstradition – das haben wir heute wieder einige Male gehört – müssen wir dann einen Vorbehalt anbringen, wenn zwischen der schweizerischen Gesetzgebung über die elterliche Sorge und derjenigen gemäss Konvention ein Unterschied besteht. Dem ist aber hier nicht so. Ein Blick auf die schweizerische Gesetzgebung zeigt, dass unser Familienrecht mit Bezug auf die elterliche Gewalt dem Geist und dem Wortlaut der Konvention entspricht. Ich möchte hier nochmals Artikel 301 Absatz 2 ZGB in Erinnerung rufen: «Das Kind schuldet den Eltern Gehorsam; die Eltern gewähren dem Kind die seiner Reife entsprechende Freiheit der Lebensgestaltung und nehmen in wichtigen Angelegenheiten, soweit tunlich, auf seine Meinung Rücksicht.» Kinder sollen sich also, eingebettet in ihre jeweiligen Familienstrukturen, zu verantwortungsbewussten Erwachsenen entwickeln können.
Artikel 301 ZGB stellt somit klar die Rechte der Eltern in den Vordergrund. Es gibt nun – das wird uns beinahe Tag für Tag mit aller Eindrücklichkeit vor Augen geführt – aber auch das Problem des Missbrauchs der elterlichen Gewalt. Zu beklagen sind Kindesmisshandlungen, sexuelle Ausbeutung sowie grobe Vernachlässigung. Das Leid dieser Kinder ist uns nicht gleichgültig. Staatliches Handeln ist deshalb in solchen Fällen gefordert und bedeutet keine unzulässige Einmischung in die elterliche Gewalt.
Da unsere Rechtsprechung, wie mehrmals betont wurde, derjenigen der Konvention entspricht, bin ich der Meinung, dass der angebrachte Vorbehalt eine Leerformel ist; auch in der Weihnachtszeit bin ich nicht bereit, Leerformeln zu unterstützen.
Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Marty Dick auf Streichung von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a2 zu unterstützen.

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Es ist an sich das meiste gesagt worden. Ich möchte auf das Votum von Herrn Kollege Marty kurz eingehen.
Es gibt auch andere Länder, vor allem gerade Länder, die es mit derartigen Konventionen genau nehmen, die Vorbehalte anbringen. Ich finde das viel ehrlicher, als am Laufmeter Abkommen in Bausch und Bogen zu unterzeichnen und sich nachher darum zu foutieren. Gerade weil es die Schweiz genau nimmt, gerade weil die Schweiz diese Abkommen zu direkt anwendbarem Recht erklärt, ist Sorgfalt doppelt am Platze. Wir haben gefunden, es sei vom Materiellrechtlichen her nicht unbedingt zwingend; aber weil die Texte zwischen dem Abkommen und unseren Gesetzen sehr, sehr verschieden sind, sei es angezeigt, in diesem sehr sensiblen Bereich der elterlichen Sorge diesen Vorbehalt anzubringen.
Wenn der Vorbehalt mit dem Übereinkommen nicht vereinbar wäre, Herr Kollege Marty, dann hätte es der Bundesrat gesagt, dann wäre man gar nicht darauf eingetreten, und dann wäre er nicht zulässig, weil das Abkommen nur Vorbehalte zulässt, die dessen Sinn und Geist nicht in Frage stellen.
Zur Pro Juventute: Ich stufe Pro Juventute sehr wohl anders ein als gewisse Organisationen. Ich bin seit vielen, vielen Jahren Mitglied des Stiftungsrates von Pro Juventute. Ich darf Ihnen sagen, dass die Aufnahme der Vorlage bei der ersten Behandlung dieses Themas in unserem Rat gerade bei der Pro Juventute sehr viel Zustimmung gefunden hat. Man hat allerdings gesagt, dieser Vorbehalt sei nicht notwendig. Jetzt ist der Vorbehalt zwischen den beiden Räten hochgespielt worden, und er wird zu einer Staatsaffäre gemacht – was ich bedaure. Das erweckt Misstrauen; das haben Sie gesehen. Darum meine ich, dass diese polarisierende Diskussion beendet werden sollte.
Wir sollten Ende dieser Session dieses Uno-Abkommen ratifizieren und beschliessen können. Das ist mein grosses Anliegen. Ich hoffe, dass hier der Nationalrat ein Einsehen hat.

Cotti Flavio, Bundesrat: Ich kann mich kurz fassen: Nach den Voten von Frau Leumann und Herrn Schmid wäre ich versucht, Ihnen vorzuschlagen, am Weihnachtsabend oder in der Weihnachtsnacht eine Sitzung abzuhalten, dann wären die Chancen einer Einigung wahrscheinlich grösser als heute!
Spass beiseite, ich betone und wiederhole, was ich im Namen des Bundesrates schon sehr oft gesagt habe: Wir haben den Vorbehalt nicht vorgeschlagen, weil er uns rechtlich nicht zwingend erschien. Der Bundesrat hat die Konvention mit sehr strengem Auge begutachtet und überall dort, wo die Notwendigkeit eines Vorbehaltes nur im Ansatz in Erscheinung trat, auch einen solchen vorgeschlagen. Anderseits gilt es – ich habe es hier und auch im Nationalrat oft betont –, mit einem Vorbehalt dieser Art im Grunde genommen unsere Rechtsordnung zu bestätigen. Wo ein solcher Vorbehalt politisch notwendig erscheint, erhebt der Bundesrat keine Einwände. Wir möchten, bei der Unterzeichnung dieser Konvention, die Überzeugung möglichst vieler. Es wäre denkbar schade, wenn aufgrund einer wahrhaftig nur formellen Angelegenheit, die aber doch politische und psychologische Bedeutung hat, ein Teil unseres Parlamentes nur halbherzig hinter dieser wichtigen Konvention stehen würde.

Insofern muss ich wiederholen, dass der Bundesrat **keine** Opposition gegen den Vorbehalt erhebt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Marty Dick	17 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Fünfzehnte Sitzung – Quinzième séance

Freitag, 13. Dezember 1996
Vendredi 13 décembre 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Stamm Judith (C, LU)

94.064

Rechte des Kindes. Übereinkommen
Droits de l'enfant. Convention

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 2148 hiervor – Voir page 2148 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 9. Dezember 1996
Décision du Conseil des Etats du 9 décembre 1996

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes
Arrêté fédéral portant sur la Convention relative aux droits de l'enfant

Art. 1 Abs. 1 Bst. a2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1 al. 1 let. a2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteure: Dans une séance qu'il a tenue cette semaine, le Conseil des Etats a voulu maintenir, par 24 voix contre 17, la réserve qui a trait à l'autorité parentale.
Lors d'un vote très clair, la semaine précédente, votre Conseil avait souhaité supprimer cette réserve, qui n'avait aucun caractère juridiquement fondé, et confirmer notre décision précédente. Faut-il rappeler que le Conseil fédéral lui-même n'avait pas voulu introduire une telle réserve puisque le droit suisse était compatible avec la convention, seul et unique critère de référence, faut-il encore le souligner?
Des aspects politiques ou psychologiques n'ont rien à voir avec la rigueur que l'on doit afficher dans la pratique de l'examen des conventions internationales, et encore moins des cadeaux de Noël même si l'époque s'y prête.
Le dialogue de sourds, ou plutôt le blocage avec le Conseil des Etats, aboutirait à un retard coupable dont nous ne voulons pas assumer la responsabilité, tant il est vrai que cette convention a déjà été ratifiée par 187 Etats et doit l'être par la Suisse dans le plus bref délai.
C'est donc dans cet esprit qu'une toute petite majorité de la commission, 7 voix contre 6 et avec quelques abstentions, a décidé que l'intérêt d'une rapide ratification de la convention l'emportait sur des querelles de prestige quant à une réserve qui n'a aucun sens matériel et dont on peut s'accommoder.
Toutefois, la commission a souligné qu'il ne s'agit en aucun cas d'une nouvelle pratique. Le Tribunal fédéral, au vu des débats que nous avons menés, saura donner la portée qu'elle mérite à cette réserve inconsistante, de même que l'administration, devant le comité des Nations Unies, aura suffisamment d'éléments tirés des débats dans les deux Chambres pour expliquer les raisons d'une telle réserve.
C'est pourquoi la commission vous invite à aplanir cette dernière divergence.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Nachdem der Ständerat an seinem Vorbehalt zu Artikel 5 des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes festhält, hat Ihre Kommission für Rechtsfragen (RK) beschlossen, sich diesem Beschluss anzuschliessen. Dies tut sie, um die Ratifizierung der Konvention nicht zu verhindern. Die RK hat sich ihren Entscheid nicht leicht gemacht. Sie ist nach wie vor der Überzeugung, dass der Vorbehalt aus rechtlicher Sicht nicht notwendig ist. Als psychologischer Vorbehalt widerspricht er sogar eher dem Geist und Sinn der schweizerischen Familiengesetzgebung.
Insbesondere bleibt festzuhalten, dass die Einführung des Vorbehaltes nicht als Präjudiz für die Änderung der schweizerischen Praxis bei der Ratifizierung internationaler Abkommen gelten kann.
Ihre RK empfiehlt Ihnen – man ist versucht zu sagen: in vorweihnächtlicher Güte – mit 7 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

Präsident: Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie dem Antrag der Kommission zustimmt.

Angenommen – Adopté

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral