



Länderbericht Schweiz 2008 - 2010

Michael Marugg
Zürich, 2010

1. Verfassungsregelungen

Am 30. November 2008 wurde in einer Volksabstimmung ein neuer Artikel 123b der Bundesverfassung über die Unverjährbarkeit sexueller und pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät angenommen. Derzeit läuft eine Vernehmlassung über eine strafrechtliche Konkretisierung dieser Bestimmung. Vorgeschlagen wird die Unverjährbarkeit einzelner Sexualstraftaten, wenn sie an Kindern unter 10 Jahren begangen werden.

Am gleichen Abstimmungstermin wurde eine Volksinitiative „Für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz“ abgelehnt. Die Initiative wollte den Konsum, Anbau, Erwerb und Besitz von Cannabis zum Eigenbedarf straffrei machen. Das bisherige strafrechtliche Verkaufsverbot wäre aufgehoben und durch eine Regulierung des Anbaus, der Ein- und Ausfuhr sowie des Handels abgelöst worden und Jugendschutzmassnahmen hätten eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage erhalten.

Am 7. März 2010 wurde in einer Volksabstimmung ein neuer Artikel 118b der Bundesverfassung über materielle Rahmenbedingungen für die Forschung am Menschen angenommen. Er lässt Forschung mit Urteilsunfähigen (und damit mit Kindern) zu, auch wenn keine Verbesserung ihrer Gesundheit zu erwarten („fremdnützige Forschung“) sofern höchstens minimale Risiken und Belastungen eingegangen werden. Der Entwurf für ein Humanforschungsgesetz wird derzeit vom Parlament beraten.

Am 18. Dezember 2008 wurde die Volksinitiative „Jugend + Musik“ eingereicht. Sie will Bund und Kantone verpflichten, die musikalische Bildung von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Während der Bundesrat empfahl, die Initiative abzulehnen, wird sie vom Parlament mit einer unterstützenden Empfehlung in die Volksabstimmung gehen.

Eine am 23. Februar 2009 eingereichte Volksinitiative „Für den Schutz vor Waffengewalt“ will eine schärfere Regulierung des Zugangs zu Waffen. Nach wiederholten Suizidfällen und häuslichen Amoktaten mit Armeewaffen verlangt sie insbesondere, dass Ordonnanzwaffen im Zeughaus und nicht wie bisher zu Hause aufzubewahren sind. Der Bundesrat und das Parlament empfehlen, die Initiative abzulehnen.

2. Ehe-, Familien- und Partnerschaftsrecht

2.1. Eherecht

Im Eherecht sind keine materiellen Änderungen zu verzeichnen.

2.2. Ehescheidung

Seit dem 1. Februar 2010 gilt bei Scheidungen auf gemeinsames Begehren keine gesetzliche Bedenkfrist mehr (Revision Art. 111 ZGB). Nach altem Recht musste bei einer Scheidung auf gemeinsames Begehren der Scheidungswille und die Scheidungsvereinbarung nach einer mindestens zweimonatigen Bedenkfrist schriftlich bestätigt werden. Erst dann konnte das Gericht die Scheidungsvereinbarung genehmigen und die Scheidung aussprechen.

2.3. Elterliche Sorge

Ende Januar 2009 schickte der Bundesrat eine Revision des Zivilgesetzbuches in die Vernehmlassung, mit einem Entwurf für die gemeinsame Sorge als Regel sowohl im Scheidungsfall als auch bei nicht miteinander verheirateten Eltern.

Nach dem Entwurf müssen scheidungswillige Eltern dem Gericht ihre Anträge zu den Betreuungsanteilen und Unterhaltsbeiträgen vorlegen. Ein gemeinsamer Antrag wäre (nur) bei einer Scheidung auf gemeinsames Begehren mit umfassender Einigung (Art. 111 ZGB) nötig. Das Gericht kann das Sorgerecht einem Elternteil allein zuweisen, wenn dies im Interesse des Kindeswohls nötig ist. Die Eltern können gemeinsam beantragen, dass das Sorgerecht dem Vater oder der Mutter allein zugewiesen wird. Das Gericht darf einer Alleinsorge nur dann zustimmen, wenn es mit dem Kindeswohl vereinbar ist.

Nicht miteinander verheiratete Eltern würden die elterliche Sorge von Gesetzes wegen gemeinsam ausüben, wenn der Vater das Kind anerkannt hat. Das Gericht kann die elterliche Sorge unter der Voraussetzung des Kindeswohls einem Elternteil allein zuweisen, wenn dies gemeinsam oder von einem Elternteil verlangt wird.

Am 19. Dezember 2009 erteilte den Bundesrat den Auftrag, eine Revisionsvorlage zu Händen des Parlaments auszuarbeiten. Der Entwurf liegt noch nicht vor.

Am 2. Dezember 2008 lehnte das Parlament eine parlamentarische Initiative endgültig ab, die ein förmliches Gebot zur gewaltfreien Erziehung oder den Verzicht auf Körperstrafen verlangte¹.

2.4. Umgangsrecht (persönlicher Verkehr, Besuchsrecht)

Beim Umgangsrecht sind keine materiellen Änderungen zu verzeichnen.

2.5 Unterhalt

Kontrovers diskutiert wird die Frage, wer das Defizit zu tragen hat, wenn nach einer Scheidung die verfügbaren Mittel den Gesamtbedarf nicht decken. Das Bundesgericht hat sich in einem Grundsatzentscheid gegen das System der Mankoteilung ausgesprochen und bestätigt, dass dem Unterhaltsverpflichteten jedenfalls das Existenzminimum zu belassen ist und ein Manko somit vom Unterhaltsberechtigten getragen werden muss².

2.6. Namensrecht

Das Parlament diskutiert seit einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 22. Februar 1994 über eine gleichstellungspolitische Nachbesserung des ehelichen Namensrechts. Nach einem Entwurf aus dem Jahr 2007 hätte grundsätzlich jeder Ehegatte seinen Namen behalten. Den Brautleuten wäre die Erklärung freigestanden,

¹ 06.419, Verbesserter Schutz für Kinder vor Gewalt

² BGE 135 III 66, 5A_767/2007, vom 23. Oktober 2008

einen dieser Namen als gemeinsamen Familiennamen zu tragen, den auch gemeinsame Kinder erhalten werden. Wären die Eltern bei unterschiedlichen Namen geblieben, hätten die Kinder denjenigen getragen, den die Eltern bei Geburt des ersten Kindes zum Namen ihrer gemeinsamen Kinder bestimmten. Bei Uneinigkeit, hätte das Kind den Namen der Mutter erhalten. Dieser Vorschlag scheiterte im Nationalrat. Ein neuerlicher Revisionsentwurf beschränkt sich auf die minimale Regel, wonach der Mann (wie die Frau) seinen angestammten Namen dem allenfalls anders gewählten Familiennamen voranstellen darf³.

2.7 Abstammung, Adoption

Mit dem Entwurf einer neuen Kinderbetreuungsverordnung (vgl. unten Ziff. 2.9) gab das Justiz- und Polizeidepartement den Entwurf einer Adoptionsverordnung in die Vernehmlassung. Stellungnahmen dazu wünschten insbesondere die Erweiterung der Zuständigkeit der zentralen Stelle des Bundes auf Adoptionen aus Ländern, die nicht dem Haager Abkommen unterstehen. Ferner wurde die Pflicht gefordert, bei jeder Adoption eine anerkannte Vermittlungsstelle beizuziehen (Verbot von Privatadoptionen).

2.8. Vormundschaftsrecht

Eine seit 1993 vorbereitete Revision des Vormundschaftsrechts⁴ wurde nach unbenutzter Referendumsfrist am 16. April 2009 abgeschlossen. Die neue Bestimmung des Zivilgesetzbuches zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht soll 2013 in Kraft treten. Die Kantone arbeiten derzeit an der kantonalen Einführung des neuen Rechts, was zu substanziellen Änderungen der Behördenorganisation führen kann. Dabei stösst die angestrebte Professionalisierung und Konzentration aller Entscheide des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer Fachinstanz mit einem genügend grossen Einzugsgebiet teilweise auf Widerstand.

2.9. Pflegekindschaftsrecht

Die Voraussetzungen zur Aufnahme von Pflegekindern und die Aufsicht sind in Grundzügen in der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption geregelt (Pflegekinderverordnung). Die Verordnung enthält eine minimale Regelung für die Aufsicht der familienergänzenden Kinderbetreuung (Krippen; Tageseltern). Nach einer längeren Vorbereitungsphase ging 2009 ein Revisionsentwurf in die Vernehmlassung. Die Revision zielte sowohl für die Tages- als auch für die Dauerpflege auf eine Professionalisierung der Entscheidungsträger, der Pflegeeltern und der Kinderbetreuenden, auf eine Gleichstellung des Pflegekinder- mit dem Heimwesen und eine Vereinheitlichung der Praxis der Kantone. Der Entwurf wurde von Fachkreisen begrüsst. Sie scheiterte aber an einer Medienpolemik, weil auch die familienergänzende Betreuung durch nahe Verwandte (z.B. Grosseltern) bewilligungspflichtig geworden wäre, wenn sie ein bestimmtes Zeitmass überschritten hätte.

Bis Ende Jahr können Stellungnahmen zu einer überarbeiteten Fassung abgegeben werden. Diese würde erhebliche Verschlechterung bringen und beispielsweise Verwandte oder Vertrauenspersonen als Pflegeeltern nicht mehr der Bewilligungspflicht unterstellen, wenn sie das Kind im Einverständnis der Eltern betreuen.

³ 03.428 Parlamentarische Initiative Name und Bürgerrecht der Ehegatten, Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 1. Juni 2007

⁴ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Bundesblatt Nr. 36, 12. September 2005, S. 7001ff.

3. Familienförderung und Familienlastenausgleich

Das Bundesgesetz über Familienzulagen trat am 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Es bringt eine schweizweit einheitliche Kinderzulage von minimal 200 Franken für Kinder bis zu 16 Jahren oder eine Ausbildungszulage von minimal 250 Franken für Kinder von 16 bis 25 Jahren. Nach wie vor bleiben kantonale Unterschiede. Die Zulagen können höher sein oder auch selbständig Erwerbstätigen ausgerichtet werden. Das Parlament berät einen Vorstoss, der die Familienzulagenregelung auf selbständig Erwerbende ausdehnen will.

Seit rund 8 Jahren fördert der Bund den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung mit einem Impulsprogramm von 120 Millionen Franken pro 4-Jahres-Periode. Das Parlament hat soeben eine Verlängerung dieser Förderung um weitere 4 Jahre beschlossen. Ergänzende dazu haben sich Kantone, die sich dem Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule angeschlossen haben, zum Ausbau der schulergänzenden Betreuung verpflichtet. Theoretisch sollte nach Ablauf der letzten Phase der Bundesförderung eine weitere interkantonale Vereinbarung die vorschulische Kinderbetreuung regeln.

4. Jugendrecht

4.1 Kinder- und Jugendhilfe

Der Bundesrat hat am 2. September 2008 den Bericht „Strategie für eine schweizerische Kinder und Jugendpolitik“ veröffentlicht. Damit liegt erstmals ein kinder- und jugendpolitisches Konzept mit der Regierung als Absender vor. Die politischen Handlungsfelder werden im Rückgriff auf die Kinderrechtskonvention in die Bereiche Schutz, Förderung und Mitwirkung gegliedert.

Seither arbeitet die zuständige Stelle der Bundesverwaltung konsequent an der eher zähen Umsetzung der darin vorgeschlagenen Massnahmen.

Auf Ebene der Gesetzgebung hat der Bundesrat dem Parlament soeben eine Totalrevision des Bundesgesetzes zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit zugeleitet. Das neue Kinder- und Jugendförderungsgesetz soll neben der Verbandsjugendarbeit auch die offene Jugendarbeit unterstützen. Zudem sollen Kantone, die dies wünschen, bei der Erarbeitung und Umsetzung von kinder- und jugendpolitischen Konzepten unterstützt werden. Das Gesetz ist weitgehend ein Leistungserlass und mangels verfassungsmässiger Kompetenzen des Bundes ohne regulatorische Bestimmung. Immerhin hat die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung "Standards für die Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz" erlassen. Diese Standards wurden von den Kantonen aber ohne Verpflichtungswirkung "als Empfehlung im Sinne von best practice zur Kenntnis genommen".

In eigener Kompetenz hat der Bundesrat eine "Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte" erlassen. Diese Verordnung gibt den Leistungen der Bundesverwaltung im Bereich des Kinderschutzes und der Kinderrechte eine solidere Grundlage als bisher. Sie müsste allerdings auf einen Artikel der Strafgesetzbuches (Art. 386 Abs. 4 StGB) über kriminalpräventive Massnahmen gestützt werden.

Ergänzend dazu wurden zwei Förderprogramme entwickelt. Das "Gesamtschweizerische Programm Jugend und Gewalt" will versuchen, gewaltpräventive Massnahmen in den Bereichen Familie, Schule und Sozialraum zu bündeln. Das nationale Programm "Jugendmedienschutz und Medienkompetenz" sieht primär Bildung und Förderung für den

sicheren Umgang mit neuen Medien vor. Regulatorische Massnahmen für den Jugendmedienschutz plant der Bundesrat nicht.

Seit 2008 mit einem Kooperationsprojekt des Bund, privaten Organisationen und Stiftungen in einem breit angelegten Prozess ein nationales Kinderschutzprogramm 2010 - 2020 erarbeitet. Das Programm erhielt im Juli 2010 dann aber das grüne Licht für die Umsetzung nicht. Vor allem die Kantone hatten sich dagegen ausgesprochen, weil sie als zuständige Instanzen nicht in die Erarbeitung einbezogen worden seien. Inzwischen wird in Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses als Alternative zu diesem Programm nach Möglichkeiten und Wegen gesucht, wie die kantonalen Aufgaben im Bereich des Kinderschutzes national gestärkt und besser koordiniert werden können.

4.2 Jugendschutz

Verschiedene parlamentarische Vorstösse befassten sich mit dem Jugendmedienschutz, der grundsätzlich in die Zuständigkeit der 26 Kantone fällt. Der Bundesrat will keine Federführung für eine kohärente nationale Regulierungslösung übernehmen und nur Programme zur Förderung der Medienkompetenz mitfinanzieren. Die Kantone arbeiten seit mehreren Jahren an einer interkantonalen Vereinbarung für den Bereich Kino, Video und Computerspiele.

Gleichzeitig mit der Ablehnung der Volksinitiative für die Strafbefreiung des Cannabiskonsums wurde eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes angenommen. Nach dem neuen Gesetz kann der Bund Jugendschutzmassnahmen im Substanzkonsum stärker als bisher unterstützen. Konkrete Massnahmen sind jedoch noch nicht erkennbar.

Derzeit läuft ein Vernehmlassungsverfahren für ein neues Alkoholgesetz, das auch die über verschiedene Jugendschutzbestimmungen bei Alkohol zusammenfassen muss. Das differenzierte Abgabeverbot an Jugendliche bis 16 Jahre (Bier, Wein) und bis 18 Jahre (Spirituosen) soll bleiben. Verschiedene Handelsbeschränkungen sind vorgesehen, z.B. ein Verbot von Lockangeboten (Happy Hours) an Wochenenden, Angebotsverpflichtung von 3 Getränken die billiger als alkoholische Getränke sind oder ein Verkaufsverbot unter kostendeckenden Preisen. Auch die Werbebeschränkungen werden zusammengefasst. Allerdings wurde im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Media-Abkommens der Europäischen Union das Werbeverbot für Bier und Wein in Radio und Fernsehen gelockert. Nationale Rechtsgrundlagen für räumliche und zeitliche Verkaufs- und Abgabeverbote (Sportveranstaltungen) sind nicht vorgesehen.

4.3 Jugendstrafrecht

Das neue Jugendstrafrecht ist zusammen mit dem revidierten allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches am 1. Januar 2007 in Kraft treten. Es behält grundsätzlich den Sondercharakter als Täterstrafrecht. Das neue einheitliche Jugendstrafverfahrensrecht wird am 1. Januar 2011 in Kraft treten und 26 kantonale Regelungen ablösen.

4.4. Organisations- und Verfahrensrecht

Die neue einheitliche schweizerischen Zivilprozessordnung⁵ wird am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Sie fasst im 7. Titel über Kinderbelange in familienrechtlichen Angelegenheiten geltendes Recht zur Anhörung und Vertretung des Kindes im Scheidungsverfahren und bei internationalen Kindesentführungen zusammen (Art. 290ff).

⁵ BBl 2006 Nr. 37, S. 7221ff

5. Strafrecht

Nach der Annahme der Volksinitiative „für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern“ hat der Bundesrat eine entsprechende Revision des Strafgesetzbuches in die Vernehmlassung geschickt⁶. Danach wird die Verfolgungsverjährung bei einer Reihe schwerer Straftaten und insbesondere bei Sexualdelikten erst ab dem Tag laufen, an dem das Opfer das 18. Lebensjahr vollendet hat (Art. 97 Abs. 2 StGB). Die Strafverfolgung verjährt je nach Strafdrohung zwischen 7 und 30 Jahren (Art. 97 Abs. 1 StGB).

Das Parlament wird demnächst über eine Ergänzung des Strafgesetzbuches mit einer eigenständigen Strafnorm gegen die Verstümmelung weiblicher Genitalien entscheiden.

Noch vor Ende 2010 wird eine Vorlage mit gesetzgeberischen Massnahmen gegen Zwangsheiraten erwartet. Der Bundesrat hat dazu angekündigt, dass sie auch einen Vorschlag für einen verstärkten strafrechtlichen Schutz enthalten wird.

6. Ausländerrechtliche Regelungen mit jugendrechtlichen Bezügen

Am 1. Januar 2011 werden revidierte Artikel 98 und 99 ZGB in Kraft treten, wonach ehewillige ausländische Brautleute ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen müssen. Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt könnten nicht mehr heiraten und ihre Kinder fallen nicht mehr unter die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes.

Das Parlament hat den Bundesrat beauftragt, die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen und ein umfassendes Konzept zu erarbeiten, das geeignet ist, Zwangsheiraten zu verhindern, die Opfer wirksam zu unterstützen und ihre Grundrechte zu schützen⁷. Ein ursprünglich beantragter Einbezug „arrangierter Ehen“ in diese Massnahmen wurde abgelehnt. Die Vorlage für das Parlament wird Ende 2010 erwartet.

7. Datenschutzregelungen

Keine wesentlichen Änderungen

8. Internationale Abkommen und ihre nationale Auswirkung bzw. Umsetzung

Der Bundesrat hat am 4. Juni 2010 die Unterzeichnung der Europaratskonvention zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch beschlossen. Die Ratifizierung des Abkommens wird eine Anpassung der Bestimmungen über die Strafbarkeit der Prostitution von 16- bis 18-Jährigen führen.

Am 1. Juli 2009 ist das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung in Kraft getreten. Es verlangt von den Kantonen, eine für internationale Kindesentführungen zuständige Zentralbehörde zu bestimmen. Das Gesetz vereinfacht das Instanzengeflecht. Für Verfahren nach HKsÜ und ESÜ darf es nur noch eine kantonale Instanz geben. Weil der Rechtsweg ans Bundesgericht offen steht, handelt es sich zwangsläufig um die oberste kantonale Rechtsmittelinstanz. Unter Vorbehalt weniger Ausnahmen gilt eine perpetuatio fori. Die zentrale Behörde des Bundes soll mit den Kantonen ein Netz von Fachpersonen für Beratung, Vermittlung, Mediation und Kindervertretung aufbauen. Bei der Umsetzung dieser

⁶ BBI 2008, S. 5261f.

⁷ Motion 06.3658, vom 07.12.2006, überwiesen am 2. Juni 2008; Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 05.3477 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9.9.2005

Massnahme sind allerdings bereits wieder erhebliche Abstriche gemacht worden. Im Einzelfall leitet die zentrale Bundesbehörde oder das Gericht zuerst eine Vermittlung oder Mediation ein. Misslingt dies, wird nach Anhörung von Kind und Eltern in einem vereinfachten Verfahren entschieden. Das mit einem Rückführungsgesuch befasste Gericht ernennt dem Kind einen Beistand für die Belange des Rückführungs- und Vollzugsverfahrens, regelt falls nötig den persönlichen Verkehr und veranlasst notwendige Schutzmassnahmen. Das Gesetz postuliert drei gesetzliche Vermutungen für die Unzumutbarkeit der Rückkehr im Sinne von Artikel 13 HKsÜ:

- Die Unterbringung beim Gesuch stellenden Elternteil entspricht offensichtlich nicht dem Kindeswohl.
 - Der entführende Elternteil ist unter Würdigung der gesamten Umstände nicht in der Lage oder es kann ihm offensichtlich nicht zugemutet werden, das Kind im Staat zu betreuen, in dem es unmittelbar vor der Entführung seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.
 - Die Unterbringung bei Dritten entspricht offensichtlich nicht dem Wohl des Kindes
- Zusammen mit einem allfälligen Rückgabeentscheid müssen schweizweit geltende Vollstreckungsmassnahmen angeordnet werden.