



Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen (20.4448 Po. Feri)

Datum:

30. November 2021

Aktenzeichen: 246.1-359/2/1/6

Pflichtenheft

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
1.1	Völkervertragsrechtliche Zusammenarbeit bei internationalen Kindesentführungen ..	3
1.2	Internationale Zusammenarbeit bei Kindesentführungen ausserhalb völkervertraglicher Regelungen.....	4
2	Gegenstand	4
2.1	Das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen	5
2.2	Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten	7
2.2.1	Rechtsgrundlage und Antragstellung durch das EDA (wenn das Kind die Schweizer Staatsangehörigkeit hat, ein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist)	7
2.2.2	Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten bei fehlender Schweizer Staatsangehörigkeit (und Kind ist weder ein anerkannter Flüchtling noch ein anerkannter Staatenloser).....	8
3	Evaluationsauftrag	8
3.1	Fragen des Postulats 20.4448.....	8
3.2	Fragen, die im Rahmen der Beantwortung des Postulats zu stellen sind	9
3.2.1	Fragen zur Umsetzung und Wirksamkeit des BG-KKE.....	9
3.2.2	Fragen zu internationalen Kindesentführungsfällen mit Nicht-Vertragsstaaten.....	14
3.2.2.1	Internationale Kindesentführungsfälle in Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist	14
3.2.2.2	Internationale Kindesentführungen in und von Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist	14



3.2.3	Fragen zur Auswirkung der 2014 in Kraft getretenen neuen Regeln des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur gemeinsamen elterlichen Sorge.....	15
3.2.4	Fragen zu den Ressourcen der Bundesverwaltung	15
3.3	Adressaten und Verbreitung der Evaluationsergebnisse	16
3.3.1	Adressaten.....	16
3.3.2	Verbreitung der Evaluationsergebnisse.....	16
4	Organisatorische Vorgaben	17
4.1	Anforderungen an die Auftragsnehmerin	17
4.2	Methodik	17
4.2.1	Persönliche Befragungen	17
4.2.2	Kantone	18
4.3	Laufzeit und Zwischenberichterstattung	18
4.4	Vorgesehener Kostenrahmen.....	18
4.5	Begleit- und Steuerungsgruppe.....	18
4.6	Inhalt der Offerten, Zeitpunkt der Einreichung, Kontaktperson	19
5	Weitere Hinweise und Dokumentation	19

1 Hintergrund

Am 10. Dezember 2020 reichte Nationalrätin Yvonne Feri das Postulat 20.4448 ein, mit welchem sie den Bundesrat bittet, eine Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen (BG-KKE¹) und der Bearbeitung von Kindesentführungsfällen durch die Bundesbehörden durchzuführen. Der Bundesrat beantragte am 17. Februar 2021 die Annahme des Postulates. Der Nationalrat folgte in seiner Sitzung vom 19. März 2021 dem Antrag des Bundesrates und nahm das Postulat an.

1.1 Völkervertragsrechtliche Zusammenarbeit bei internationalen Kindesentführungen

Wird ein Kind durch einen Elternteil oder eine andere Person gegen den Willen des andern Elternteils ins Ausland verbracht oder dort – beispielsweise nach den Ferien – eigenmächtig zurückbehalten, sind die Betroffenen oft verzweifelt und ratlos. Die Schweiz hat daher verschiedene internationale Übereinkommen unterzeichnet, welche die Lösung internationaler Familienkonflikte erleichtern.

Am 1. Januar 1984 traten für die Schweiz das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (HKÜ)² sowie das Europäische Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts (ESÜ)³ in Kraft. Ziel beider Übereinkommen ist es die langwierigen Verfahren zur Vollstreckbarerklärung von Sorgerechtsentscheidungen zu vereinfachen und die rasche Wiederherstellung des Sorgerechts für ins Ausland verbrachte und widerrechtlich zurückgehaltene Kinder zu veranlassen. Während das ESÜ insbesondere die Anerkennung und Vollstreckung von Sorgerechtsentscheidungen erleichtert, setzt das HKÜ beim Tatbestand der Kindesentführung an und bemüht sich um eine vereinfachte Rückgabe des Kindes an dasjenige Elternteil, bei dem das Kind vor seiner Entführung lebte.⁴ Beide Übereinkommen sind rein zivilrechtlicher Natur.⁵

Die Anwendung insbesondere des HKÜ führte zu diversen parlamentarischen Vorstössen⁶ und kritischen Berichterstattungen in den Medien. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) setzte deshalb am 10. März 2005 eine Expertenkommission ein, die unter anderem den Auftrag erhielt, gesetzgeberische und praktische Verbesserungsvorschläge bei der Behandlung von Fällen internationaler Kindesentführungen zu unterbreiten. Im Fokus stand dabei vor allem die kindesgerechtere Anwendung der Bestimmungen des HKÜ.⁷ Gestützt auf den Expertenbericht vom 6. Dezember 2005 wurde das BG-KKE erarbeitet.

Das BG-KKE sieht eine beschleunigte und kindeswohlgerechtere Behandlung von Rückführungsgesuchen von in die Schweiz entführten Kindern vor. Zudem wird der Kinderschutz verstärkt, namentlich durch die Anhörung des Kindes, der Bestellung eines Kindesvertreters, der Verkürzung der Verfahren vor einer einzigen kantonalen Instanz, der Vollstreckbarkeit von

¹ Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen vom 21. Dezember 2007, SR 211.222.32

² SR 0.211.230.02.

³ SR 0.211.230.01.

⁴ Botschaft betreffend die Ratifikation von zwei internationalen Übereinkommen, die dazu dienen, Fälle internationaler Entführung von Kindern durch einen Elternteil oder eine dem Kind nahestehende Person zu lösen vom 24. November 1982, BBl 1983 I 106 f.

⁵ Wird eine strafrechtliche Verfolgung oder eine polizeiliche Fahndung gewünscht, muss direkt bei der Polizei Strafanzeige erstattet werden.

⁶ Siehe Fn. 6, BBl 2007 2600.

⁷ BBl 2007 2601.

Rückführungsentscheiden in der ganzen Schweiz und der Förderung einer gütlichen Konfliktbeilegung mit Fachpersonen und Institutionen sowie der Durchführung eines Vermittlungsverfahrens oder einer Mediation.⁸ Das BG-KKE ist am 1. Juli 2009 in Kraft getreten.

1.2 Internationale Zusammenarbeit bei Kindesentführungen ausserhalb völkervertraglicher Regelungen

Die juristischen Möglichkeiten bei einer Entführung in einen Staat, der kein Vertragsstaat der genannten Übereinkommen ist, sind sehr beschränkt, weil unter anderem die Erleichterungen im internationalen Behördenverkehr anders als bei Anwendbarkeit des HKÜ und ESÜ wegfallen. Im weitesten Sinne kann die internationale Zusammenarbeit durch die Teilnahme an internationalen Konferenzen (z.B. die Malta-Verhandlungen der Haager Konferenz für internationales Privatrecht) gefördert und verbessert werden.⁹

Die Unterstützungsleistungen an den betroffenen Elternteil oder den gesetzlichen Vertreter des entführten Kindes in den vom EDA bearbeiteten Fälle von Kindesentführung von Schweizer Kindern sind im Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (Auslandschweizergesetz, ASG)¹⁰ sowie in der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 7. Oktober 2015 (Auslandschweizerverordnung, V-ASG)¹¹ festgelegt. Beide Rechtsgrundlagen traten am 1. November 2015 in Kraft. Es gibt keine vordefinierten Modelle für die Zusammenarbeit.

Wenn das Kind keine schweizerische Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist, sich betroffene Eltern aber dennoch an die Bundesbehörden wenden, können diese lediglich über die Möglichkeiten im In- sowie im Ausland informieren (Verweis an einen Rechtsanwalt, an die zuständige Schweizer Behörde, die Botschaft ihres Landes oder den Internationalen Sozialdienst [SSI]¹²).

2 Gegenstand

Das Postulat 20.4448 befasst sich hauptsächlich mit dem BG-KKE. Dieses Gesetz regelt das Rückführungsverfahren bei internationalen Kindesentführungen aus Vertragsstaaten des HKÜ oder des ESÜ in die Schweiz. Das Gesetz soll die praktische Anwendung dieser Übereinkommen klären und eine dem Kindeswohl besser entsprechende Anwendung ermöglichen.

Die Evaluation soll aufzeigen, wie das BG-KKE umgesetzt wird und welche verwaltungsinternen Ressourcen vorhanden sind. Konkret sollen die Fragen geklärt werden, ob und wie das Gesetz umgesetzt wird, ob das Gesetz bzw. dessen Umsetzung das Kindeswohl in allen Bereichen des Verfahrens entsprechend berücksichtigt, ob die verwaltungsinternen Ressourcen ausreichend sind oder ob es an Fachkompetenz fehlt. Darüber hinaus soll die Evaluation aufzeigen, ob ein Handlungsbedarf besteht, das Gesetz bzw. dessen Umsetzung anzupassen.

Das Postulat verlangt sodann keine Beurteilung der Behandlung von Entführungsfällen aus der Schweiz in Vertragsstaaten der Übereinkommen durch die Zentrale Behörde des Bundes.

⁸ BBI 2007 2601 f.

⁹ <https://www.hcch.net/de/publications-and-studies/details4/?pid=5317&dtid=52>.

¹⁰ SR 195.1.

¹¹ SR 195.1.1

¹² Der Internationale Sozialdienst Schweiz ist die Schweizer Zweigstelle des Internationalen Sozialdienstes (SSI). Der SSI setzt sich für die individuellen Rechte von Kindern, Familien und Migranten ein und bietet ihnen Unterstützung bei sozialen, rechtlichen und beruflichen Angelegenheiten. Er verfügt über ein internationales Netzwerk in 120 Ländern (<https://www.ssi-suisse.org/de>).

Dies dürfte daran liegen, dass die Möglichkeiten der Bundesbehörden, auf ein Rückführungsverfahren im Ausland Einfluss zu nehmen, begrenzt sind. Lediglich die vierte Frage des Postulats nimmt indirekt darauf Bezug, indem danach gefragt wird, wie sich die am 1. Juli 2014 in Kraft getretene Revision der Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur gemeinsamen elterlichen Sorge¹³ (die zur Regel geworden ist) auf internationale Kindesentführungsfälle ausgewirkt hat.

Das Postulat enthält auch Fragen zum rechtlichen Rahmen und zur Zusammenarbeit in internationalen Kindesentführungsfällen mit Nicht-Vertragsstaaten, also ausserhalb der Kooperationsmechanismen der genannten Übereinkommen und somit auch ausserhalb des Anwendungsbereichs des BG-KKE. Die Zuständigkeit in diesem Bereich liegt grundsätzlich bei der Konsularischen Direktion des EDA, soweit es sich um ein Kind mit Schweizer Staatsangehörigkeit, einen anerkannten Flüchtling oder anerkannten Staatenlosen handelt. Hat bei einer Kindesentführung in einen Nicht-Vertragsstaat das Kind keine schweizerische Staatsangehörigkeit, ist es kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser, können die Bundesbehörden die betroffenen Personen nur mit allgemeinen Auskünften unterstützen. Die Evaluation soll auch hier aufzeigen, welche Kooperationsmöglichkeiten bestehen. Die Konsularische Direktion des EDA wird die Fragen und Antworten für die in ihre Zuständigkeit fallenden Fälle bereitstellen. Um diesen Teil des Berichts zu verfassen, wird das Evaluierungsbüro die Antwortelemente gemeinsam mit dem EDA prüfen und diskutieren.

2.1 Das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen

Gemäss Artikel 1 Absatz 1 und 2 ist das BJ die **Zentrale Behörde des Bundes**, die für den Vollzug des HKÜ und des ESÜ zuständig ist und die in diesen Abkommen vorgesehenen Befugnisse ausübt. Innerhalb des BJ wird die Funktion der Zentralen Behörde vom Fachbereich Internationales Privatrecht, Direktionsbereich Privatrecht wahrgenommen. Dies war bereits vor dem Inkrafttreten des BG-KKE der Fall.

Das BG-KKE befasst sich auch mit der Umsetzung der Haager Übereinkommen über den internationalen Schutz von Kindern¹⁴ und Erwachsenen¹⁵ (Art. 1 Abs. 3 und 2). Die mit dem Postulat beantragte Evaluation betrifft aber nur internationale Kindesentführungen, weshalb vorliegend nur der 2. Abschnitt des Gesetzes (Art. 3 ff.) von Bedeutung ist.

Gemäss Artikel 3 sorgt die Zentrale Behörde des Bundes gemeinsam mit den Kantonen für die Errichtung eines **Netzwerks von Fachleuten und Institutionen**, die für Beratung, Vermittlung und Mediation sowie für die Kindesvertretung zur Verfügung stehen und in der Lage sind, mit der gebotenen Eile zu handeln. Ziel ist es, ein Netzwerk von Experten aufzubauen und zu pflegen, und einen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Die Zentrale Behörde des Bundes kann eine private Einrichtung mit dieser Aufgabe betrauen.

Mit Artikel 4 beginnen die konkreten Bestimmungen zum Rückführungsverfahren. Wenn die betroffenen Personen zustimmen, kann die Zentrale Behörde des Bundes ein **Vermittlungsverfahren oder eine Mediation** einleiten, um die freiwillige Rückführung des Kindes zu erreichen oder eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Es liegt in der Verantwortung der

¹³ Vgl. dazu auch das Merkblatt des BJ betr. die Bedeutung der neuen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die gemeinsame elterliche Sorge bei internationalen Fällen (abrufbar auf der Website des BJ unter <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/kindesenfuehrung/mb-elterliche-sorge-und-kindesenfuehrung-d.pdf.download.pdf/mb-elterliche-sorge-und-kindesenfuehrung-d.pdf>).

¹⁴ Haager Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (HKsÜ, SR 0.211.231.011).

¹⁵ Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen (HEsÜ, SR 0.211.232.1).

Zentralen Behörde des Bundes, geeignete Anreize für die betroffenen Personen zur Teilnahme am Vermittlungs- oder Mediationsverfahren zu schaffen.

Artikel 5 präzisiert den Anwendungsbereich von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b HKÜ und listet Fälle auf, in denen **von einer Rückführung des Kindes abgesehen werden muss**, weil die Rückführung das Kind in eine unzumutbare Situation bringen würde. Es handelt sich um Fälle, in denen die Unterbringung bei der antragstellenden Partei offensichtlich nicht dem Wohl des Kindes entspricht (Bst. a), die entführende Partei in Anbetracht der Umstände nicht in der Lage ist, das Kind in dem Staat zu betreuen, in dem das Kind zum Zeitpunkt der Entführung seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, oder ihr dies nicht zugemutet werden kann (Bst. b), und die Unterbringung bei Drittpersonen offensichtlich nicht dem Wohl des Kindes entspricht (Bst. c). Die Bedingungen von Artikel 5 müssen kumulativ erfüllt sein, damit der Artikel greift und von einer Rückführung abgesehen wird. Artikel 5 soll Artikel 13 HKÜ aber nicht ersetzen und verhindert auch nicht, dass letzterer herangezogen wird.

Artikel 6 regelt mögliche **Schutzmassnahmen**, die im Rahmen eines Rückführungsverfahrens erforderlich sein können. Absatz 1 erlaubt dem mit dem Antrag auf Rückführung befassten Gericht, für die Dauer des Rückführungsverfahrens den Umgang des Kindes mit seinen Eltern zu regeln und die zu seinem Schutz erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Gemäss Absatz 2 kann das zuständige Gericht, sobald das Rückführungsersuchen bei der Zentralen Behörde des Bundes eingegangen ist, auf Antrag der Zentralen Behörde des Bundes oder einer Partei die Vertretung des Kindes, eine Beistandschaft oder andere Schutzmassnahmen anordnen, selbst wenn das Rückführungsersuchen beim Gericht selbst noch nicht eingereicht worden ist.

Um das Rückführungsverfahren zu beschleunigen, sieht Artikel 7 Absatz 1 **eine einzige kantonale Instanz** vor: das obere Gericht des Kantons, in dem sich das Kind zum Zeitpunkt der Einreichung des Rückführungsantrags aufhält. Dieses Gericht ist zuständig für alle Entscheidungen, die in Bezug auf ein unrechtmässig in die Schweiz verbrachtes oder dort zurückgehaltenes Kind zu treffen sind, und zwar während der gesamten Dauer des Rückführungsverfahrens (von der Einreichung des Antrags bei der Zentralen Behörde des Bundes bis zur Vollstreckung eines eventuellen Rückführungsentscheids). Das mit dem Antrag befasste Gericht bleibt auch bei einem Umzug des Kindes innerhalb der Schweiz zuständig. Artikel 7 Absatz 2 sieht jedoch vor, dass das zuständige Gericht das Verfahren an das obere Gericht eines anderen Kantons abtreten kann, wenn die Parteien und das ersuchte Gericht zustimmen.

Artikel 8 Absatz 1 verpflichtet das Gericht, ein **Vermittlungsverfahren oder eine Mediation** einzuleiten, um eine gütliche Beilegung der Streitigkeit herbeizuführen, soweit die Zentrale Behörde des Bundes dies nicht bereits getan hat. Anders als die Zentrale Behörde des Bundes, die nach Artikel 4 ein Vermittlungs- oder Mediationsverfahren einleiten kann, muss das Gericht ein Vermittlungs- oder Mediationsverfahren einleiten. Führt die Vermittlung/Mediation nicht zu einer Einigung, beginnt das eigentliche Gerichtsverfahren und das Gericht hat in einem **summarischen Verfahren** über die Rückführung zu entscheiden. Damit die Zentrale Behörde ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen kann, sieht Artikel 8 Absatz 3 vor, dass das Gericht die Zentrale Behörde des Bundes über die wesentlichen Verfahrensab-schnitte informiert.

Nach Artikel 9 soll das Gericht, soweit möglich, die Parteien **persönlich anhören**. Es ist verpflichtet, das Kind persönlich anzuhören (es sei denn, das Alter des Kindes oder andere gute Gründe stehen dem entgegen) und ihm einen **Vertretung** zu bestellen.

Artikel 10 wurde eingeführt, um die **Kommunikation und Zusammenarbeit** des Gerichts mit den Behörden des Staates, in dem das Kind zum Zeitpunkt der Entführung seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, zu erleichtern und zu fördern. Dies kann insbesondere dann nützlich sein, wenn Informationen zur Situation beim antragstellenden Elternteil oder zur Organisation einer sicheren Rückkehr erforderlich sind.

Um das Verfahren zu verkürzen, sieht Artikel 11 Absatz 1 vor, dass der Entscheid über die Rückführung bereits mit **Vollstreckungsmassnahmen** zu verbinden und der Vollstreckungsbehörde sowie der Zentralen Behörde des Bundes mitzuteilen ist. Zudem kann der Rückführungsentscheid nicht wegen eines allfälligen Umzugs in einen anderen Kanton in Frage gestellt werden. Der Rückführungsentscheid sowie die Vollstreckungsmassnahmen gelten gemäss Artikel 11 Absatz 2 für die ganze Schweiz.

Artikel 12 regelt die **Vollstreckung** des Rückführungsentscheids. Absatz 1 sieht vor, dass in jedem Kanton eine einzige Behörde bestimmt wird, die für den Vollzug eines Rückführungsentscheids zuständig ist. Im Rahmen der Vollstreckung muss diese Behörde das Kindeswohl berücksichtigen und auf einen freiwilligen Vollzug hinwirken.

Gemäss Artikel 13 muss eine **Überprüfung des Rückführungsentscheids** möglich sein, darf aber den durch das HKÜ sowie das ESÜ vorgegebenen Rahmen für Ausnahmen nicht sprengen. Die Umstände müssen sich entscheidend verändert haben. Dies setzt in der Regel voraus, dass seit dem Erlass des Entscheids eine gewisse Zeit verstrichen ist, ohne dass dieser vollstreckt wurde.

Artikel 14 bestimmt, dass die durch das HKÜ und das ESÜ vorgesehene **Kostenlosigkeit** nicht nur das Gerichtsverfahren selbst betrifft, sondern auch die Kosten der Mediation und des Vermittlungsverfahrens sowie die der Vollstreckung auf kantonaler als auch auf Bundesebene umfasst.

2.2 Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten

2.2.1 Rechtsgrundlage und Antragstellung durch das EDA (wenn das Kind die Schweizer Staatsangehörigkeit hat, ein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist)

Ein Teil der Kindesentführungsfälle in Nicht-Vertragsstaaten wird von der Konsularischen Direktion des EDA bearbeitet, namentlich Entführungen aus der Schweiz in Länder, die keine Vertragsstaaten der vorgenannten Konventionen sind und wenn das Kind die Schweizer Staatsangehörigkeit hat, ein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist.

Gemäss Art. 55 V-ASG kann in «Fällen von Kindesentführung die Unterstützung des betroffenen Elternteils oder seines gesetzlichen Vertreters durch das EDA darin bestehen:

- a. sie über die Möglichkeiten der Unterstützung durch das EDA zu beraten;
- b. sie über Handlungsmöglichkeiten in der Schweiz und im Ausland zu informieren
- c. Adressen lokaler Hilfsorganisationen, Kontaktpersonen und Anwälten bereitzustellen;
- d. mit einer Organisation zusammenzuarbeiten, die in diesem Bereich tätig ist;
- e. versuchen, Kontakt mit dem entführenden Elternteil und dem Kind herzustellen;

- f. auf diplomatischem Wege bei den zuständigen Behörden des Staates zu intervenieren, in dem das Kind zurückgehalten wird.»

2.2.2 Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten bei fehlender Schweizer Staatsangehörigkeit (und Kind ist weder ein anerkannter Flüchtling noch ein anerkannter Staatenloser)

Nicht eingreifen kann die konsularische Direktion des EDA bei internationalen Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten, bei denen das Kind keine schweizerische Staatsangehörigkeit hat und es weder ein anerkannter Flüchtling noch ein anerkannter Staatenloser ist. Auch das Bundesamt für Justiz hat keine Rechtsgrundlage, um in diesen Fällen von internationalen Kindesentführungen aus oder in Nicht-Vertragsstaaten einzugreifen.

Wenn sich in solchen Fallkonstellationen dennoch betroffene Eltern an die Bundesbehörden wenden, informieren diese, an wen sich die Eltern wenden können und welche Möglichkeiten im In- sowie im Ausland zur Verfügung stehen. Bei Fragen, die die Schweiz betreffen, verweist die Zentrale Behörde des Bundes in der Regel an einen Rechtsanwalt oder an die örtlich zuständige Behörde. Bei Fragen zu den Möglichkeiten im Ausland wird der betroffenen Person geraten, sich an einen Rechtsanwalt im Ausland, die Botschaft ihres Landes oder den SSI zu wenden.

3 Evaluationsauftrag

3.1 Fragen des Postulats 20.4448

Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, das BG-KKE und die Behandlung von Kindesentführungsfällen durch die Bundesbehörden zu evaluieren. Anbei der Postulatstext und die Fragen, die der Bundesrat zu beantworten hat:

"2013 wiesen die Bundesbehörden 106 registrierte Fälle von internationalen Kindesentführungen aus. Gemäss Statistik 2014 des Bundesamtes für Justiz (BJ) wurden im Rahmen des Haager Kindesentführungsübereinkommens von 1980 (HKÜ) 38 Anträge auf Rückführung von widerrechtlich aus dem Ausland in die Schweiz verbrachten Kindern gestellt (2013: 36 Fälle; 2012: 25). Im Jahr 2019 waren es 107 Fälle und 61 Anträge.

Bei meiner Anfrage aus dem Jahr 2015 gab es laut Antwort des Bundesrats noch zu wenig Fallzahlen für eine Bilanz über die Umsetzung des Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 der Kinderrechtskonventionen der Vereinten Nationen. Zwischenzeitlich liegen mehr Fälle auf dem Tisch.

In der Bearbeitung von aus dem Ausland an die Schweiz gerichteten Rückführungsanträgen im Rahmen des HKÜ besteht die Problematik hauptsächlich darin, dass der HKÜ-Mechanismus nur wenig Spielraum für den Einzelfall und die Berücksichtigung des spezifischen Kindeswohls lässt. Im Falle von aus der Schweiz rechtswidrig in einen Nicht-Haager Staat entführten Kindern stellt sich die Frage, ob die Bundesbehörden alle diplomatischen und sonstigen Möglichkeiten ausschöpfen, um die Interessen von ins Ausland entführten Schweizer Kindern im "Entführungsstaat" wahrnehmen.

Folgenden Aspekten soll bei der Evaluation besondere Beachtung geschenkt werden:

1. Wie wird das Gesetz zur Kindesentführung umgesetzt? Was sind die Erfolge und Misserfolge?

2. Wie gestaltet sich rechtlicher Rahmen für Kooperationen mit nicht Haager Staaten? Was wurde verbessert? Welche Fortschritte wurden erzielt? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit und Kooperation im konkreten Fall?
3. Welche zusätzlichen konkreten Möglichkeiten hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten angewendet?
4. Wie ist der Stand über letztinstanzliche Entscheide im Sorgerecht für Mütter bzw. Väter? Was wird dafür getan?
5. Warum nimmt das Bundesamt für Justiz nicht bereits am Kindsentführungsverfahren vor Gericht teil?
6. Welche verwaltungsinternen Ressourcen sind vorhanden? Welche Fachkompetenzen fehlen?"

3.2 Fragen, die im Rahmen der Beantwortung des Postulats zu stellen sind

Zum besseren Verständnis der im Postulat 20.4448 gestellten Fragen, sollten auch das frühere Postulat 15.3190 und die frühere Interpellation 14.3415 von Nationalrätin Feri zum gleichen Thema sowie die Antworten des Bundesrates dazu herangezogen werden.

3.2.1 Fragen zur Umsetzung und Wirksamkeit des BG-KKE

Um die erste und fünfte Frage des Postulats beantworten zu können, ist es notwendig, die Art und Weise der Umsetzung des BG-KKE und dessen Wirksamkeit (Ergebnisse und Misserfolge) zu bewerten. Eine Vielzahl der Regelungen des BG-KKE sind zudem direkt von den zuständigen Schweizer Gerichten anzuwenden und umzusetzen. Wenn immer auf die Schweizer Gerichte verwiesen wird, sind sämtliche zuständige Gerichtsbehörden, also die oberen kantonalen Gerichte (Art. 7 Abs. 1 BG-KKE) sowie das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz gemeint. Für jeden Artikel des BG-KKE wird es notwendig sein, nachfolgende Fragen zu klären:

- Wird die gesetzliche Regelung tatsächlich umgesetzt und wenn ja, wie; und
- Ist die Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren wirksam?

Konkret müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. *Netzwerk von Experten und Institutionen (Art. 3 BG-KKE)*

Umsetzung:

1.1. Hat die Zentrale Behörde ein solches Netzwerk eingerichtet und gepflegt? Auf welche Weise?

1.2. Wurde das Netzwerk in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt? Wie sehen die Zusammenarbeit und der Austausch mit den Kantonen aus?

1.3. Was ist die Rolle und der Mehrwert dieses Netzwerks? Wie wird es im Einzelfall eingesetzt?

1.4. Wie werden die Experten ausgewählt? Wie werden die Experten ausgebildet?

Wirksamkeit:

1.5. Hat sich die Umsetzung der gesetzlichen Regelung durch das BJ als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?

2. *Vorgerichtliches Vermittlungsverfahren oder Mediation (Art. 4 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 2.1. Nach welchen Kriterien entscheidet die Zentrale Behörde eine Mediation oder ein Vermittlungsverfahren einzuleiten oder es nicht zu tun?
- 2.2. Auf welche Weise werden die betroffenen Personen dazu veranlasst, an einem Vermittlungsverfahren oder an einer Mediation teilzunehmen? Werden die betroffenen Personen genügend sensibilisiert bzw. ermutigt?
- 2.3. In wie vielen Fällen (in %) kommt es zu einer Mediation?
- 2.4. Wie leitet die Zentrale Behörde des Bundes bei einer internationalen Kindesentführung in die Schweiz ein Vermittlungsverfahren oder eine Mediation ein? Wie entscheidet die Zentrale Behörde wer die Mediation durchführen wird?
- 2.5. Spielt die Anforderung eines Kostenbeitrags dabei eine Rolle (vgl. Art. 14 BG-KKE)?
- 2.6. Wird das Kind bei einer solchen Mediation mit einbezogen?

Wirksamkeit:

- 2.7. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksam erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren zu verbessern?
- 2.8. Gab es eine Zunahme von gütlichen Lösungen als Folge der Umsetzung dieser Bestimmung?

3. *Rückführung und Kindeswohl (Art. 5 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 3.1. Wird Artikel 5 von den Schweizer Gerichten berücksichtigt und effektiv angewendet? Wenn ja, wie?
- 3.2. Inwiefern wird eine Beurteilung des Kindeswohls einbezogen?

Wirksamkeit:

- 3.3. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 3.4. Hat diese Bestimmung eine dem Kindeswohl besser entsprechende Anwendung von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b HKÜ ermöglicht?
- 3.5. Setzen sich die Gerichte mit den weiteren, in diesem Bereich relevanten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz auseinander (EMRK, KRK, etc.)?

4. *Schutzmassnahmen (Art. 6 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 4.1. Wird Artikel 6 (Absatz 1 und 2) von Schweizer Gerichten effektiv angewendet? Wenn ja, wie?
- 4.2. Macht die Zentrale Behörde des Bundes von der in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, vor der Einleitung des gerichtlichen Rückführungsverfahrens Kindeschutzmassnahmen zu beantragen insbesondere, dass bereits vorgängig zum gerichtlichen Verfahren eine Kindesvertretung eingesetzt wird? Falls nein, warum wird von dieser Bestimmung nicht systematisch Gebrauch gemacht?
- 4.3. Welche Massnahmen werden für die Lokalisierung von Kindern ergriffen? Sind diese wirksam? Wer setzt sie um?

Wirksamkeit:

- 4.4. Hat sich diese gesetzliche Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 4.5. Hat diese Bestimmung zu einem befriedigenden und raschen Schutz des Kindes im Rückführungsverfahren geführt?

5. *Einzige kantonale Instanz (Art. 7 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 5.1. Wie wurde Artikel 7 Absatz 1 in den Kantonen umgesetzt?
- 5.2. Werden in der Praxis das Rückführungsgesuch und die Regelung der Schutzmassnahmen für das Kind im gleichen Verfahren vereinigt?
- 5.3. Wird Artikel 7 Absatz 2 von den Schweizer Gerichten angewendet? Wenn ja, wie?

Wirksamkeit:

- 5.4. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksam erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren zu verbessern?
- 5.5. Hat diese Bestimmung zu einer Verkürzung der Dauer der Rückführungsverfahren geführt?
- 5.6. Hat sich bei den zuständigen Gerichten eine Praxis etabliert?

6. *Gerichtsverfahren, insb. Schlichtung oder Mediation (Art. 8 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 6.1. Wird Artikel 8 von den Schweizer Gerichten effektiv angewendet? Wenn ja, wie?
- 6.2. Leiten die Gerichte neben (gerichtsinternen) Vermittlungsverfahren auch Mediationen ein und wenn ja, greifen sie dafür auf das Netzwerk der Zentralen Behörde zurück (Art. 3 BG-KKE)?
- 6.3. Wird das Gebot der Kostenbefreiung gemäss Art. 14 BG-KKE beachtet?
- 6.4. Gibt es Fälle, in denen die Zentrale Behörde an Gerichtsverfahren teilnimmt?
- 6.5. Wird das HKÜ bei Flüchtlingen angewandt?

Wirksamkeit:

- 6.6. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 6.7. Wie häufig werden durch Vermittlungsverfahren oder Mediationen die freiwillige Rückführung des Kindes oder eine gütliche Regelung der Angelegenheiten erreicht? Ist es zu einer Zunahme von einvernehmlichen Lösungen bei gerichtlichen Rückführungsverfahren gekommen, die auf die Umsetzung dieser Vorschrift zurückzuführen wäre?
- 6.8. Wird die Sichtweise des Kindes in der Mediation oder der Schlichtung während des Gerichtsverfahrens berücksichtigt und wenn ja, wie?
- 6.9. Hat diese Vorschrift dazu geführt, dass sich die Dauer der Rückführungsverfahren durch die Einführung des summarischen Verfahrens verkürzt hat?

7. *Anhörung und Vertretung des Kindes (Art. 9 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 7.1. Wird Artikel 9 (Anhörung der Parteien; Anhörung des Kindes; Vertretung des Kindes) von den Schweizer Gerichten effektiv umgesetzt? Wenn ja, wie?
- 7.2. Zu welchem Zeitpunkt werden die Kindesvertretungen eingesetzt?
- 7.3. Welche Aufgaben hat die Kindesvertretung? Kommen der Kindesvertretung auch im Vollzugsstadium Aufgaben zu?
- 7.4. Unter welchen Voraussetzungen, bzw. in welchem Setting wird ein Kind angehört? Wird das betroffene Kind im gerichtlichen Rückführungsverfahren durch das Gericht angehört? Wenn ja, durch wen innerhalb des Gerichts? Wenn nein, weshalb nicht? Kommt es auch zu einer an eine Fachperson delegierte Anhörung und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
- 7.5. Zu welchem Zeitpunkt wird das Kind angehört (vor oder an der der Stellungnahme der Kindesvertreter)?

- 7.6. Wie werden Kinder zur Anhörung eingeladen?
- 7.7. Werden Geschwister getrennt oder gemeinsam angehört? Weshalb?
- 7.8. Sind die Kindesvertretungen bei den Anhörungen der Kinder anwesend bzw. dürfen sie anwesend sein?

Wirksamkeit:

- 7.9. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksames Mittel erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls in Rückführungsverfahren zu verbessern?
- 7.10. Sind die Richter und Richterinnen für die Anhörung von Kindern ausgebildet?
- 7.11. Welche Anforderungen werden an die Qualifikation der möglichen Kindesvertretungen gestellt?
- 7.12. Stehen den Kindesvertretungen vor ihren Stellungnahmen die Anträge und Ausführungen beider Elternparteien zur Verfügung?
- 7.13. Ab welchem Alter werden Kinder angehört?
- 7.14. Wird der Wille des Kindes ausreichend berücksichtigt? Welche Rolle spielt dabei das Alter des Kindes?

8. *Internationale Zusammenarbeit (Art. 10 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 8.1. Wird Artikel 10 BG-KKE von den Schweizer Gerichten effektiv angewendet? Wenn ja, wie? Gibt es Unterschiede bei den Instanzen?
- 8.2. Bemühen sich die Gerichte, mit den zuständigen ausländischen Behörden im Rückkehrstaat zusammenzuarbeiten? Welche Massnahmen werden ergriffen, um die Rückkehr im Sinne des Kindeswohls vorzubereiten und zu vollziehen?
- 8.3. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Zentralen Behörde des Bundes?
- 8.4. Welches ist der Beitrag der beiden Schweizer Verbindungsrichter? In wie vielen Fällen wurden sie beigezogen?

Wirksamkeit:

- 8.5. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt? Inwieweit bestehen Verbesserungsmöglichkeiten?
- 8.6. Kann diese Regelung dazu beitragen, dass die im Rahmen des Rückführungsverfahrens getroffenen Besuchsrechte nach Abschluss des Verfahrens international beachtet werden?

9. *Rückführungsentscheid (Art. 11 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 9.1. Wird Artikel 11 von den Schweizer Gerichten und Vollstreckungsbehörden effektiv angewendet?
- 9.2. In wie vielen Fällen (in %) enthalten Rückführungsurteile Regelungen betreffend Vollstreckungsmassnahmen? Wenn solche Massnahmen vorgesehen sind, was ist im Wesentlichen deren Inhalt? Welches ist der Sinn und Nutzen von Strafandrohungen gemäss Artikel 292 StGB?
- 9.3. Wird die Zentrale Behörde von den Gerichten beigezogen?

Wirksamkeit:

- 9.4. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 9.5. Wie wird in Rückführungsentscheiden der gewöhnliche Aufenthalt bei vereinbarten befristeten Aufenthalten bewertet? Wie wird bei derartigen Sachverhalten dem Kindeswohl Rechnung getragen?

10. *Vollstreckung des Rückführungsentscheids (Art. 12 BG-KKE)*

Umsetzung:

10.1. Wurde Artikel 12 Absatz 1 von den Kantonen umgesetzt?

10.2. Setzt die Vollstreckungsbehörde Artikel 12 Absatz 2 effektiv um? Auf welche Weise?

10.3. Wird das Kindeswohl beim Vollzug von Rückführungen beachtet (Verabschiedung, Beendigung Schulsemester, etc.)? Wird im Zusammenhang mit dem Vollzug die Wohnsituation des Kindes im Rückführungsstaat überprüft? Wird mit den Behörden im Rückführungsstaat die Rückführung vorbereitet?

10.4. Wird beim Rückführungszeitpunkt auf die laufende (sehr kurze) Rechtsmittelfrist Rücksicht genommen?

10.5. Kann die Zentrale Behörde oder die Konsularische Direktion nach einer Rückführung weitere Unterstützung gewähren?

Wirksamkeit:

10.6. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksam erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren zu verbessern? Ist die Vollstreckung von Rückführungsentscheiden seit der Einführung dieser Bestimmung besser mit dem Kindeswohl vereinbar?

10.7. Gibt es mehr freiwillige oder behördlich unterstützte Rückführungen als tatsächliche Zwangsvollstreckungen?

10.8. Werden Zwangsvollstreckungen, wenn nötig, unter Berücksichtigung des Kindeswohls durchgeführt? Werden/würden Zwangsmittel eingesetzt, wenn sich ein Kind gegen die Rückführung zur Wehr setzt? Wenn ja, welche? Werden Begleitpersonen eingesetzt/organsiert? Wenn ja, wer?

10.9. Werden, und wenn ja wie, die Zentrale Behörde, andere Behörden, Institutionen oder Organisationen (z.B. SSI) sowie die Verbindungsrichter beigezogen?

10.10. Gibt es eine einheitliche Praxis der (kantonalen) Polizeikorps, wie bei deutlichem Widerstand des Kindes vorzugehen ist?

10.11. Wie ist die Situation im Besonderen bei Entscheiden des Bundesgerichts, mit denen kantonale Urteile, die die Rückkehr abgelehnt haben, umgeworfen werden?

11. *Änderung des Rückführungsentscheids (Art. 13 BG-KKE)*

Umsetzung:

11.1. Wie wird Artikel 13 von den Schweizer Gerichten angewendet?

Wirksamkeit:

11.2. Hat sich diese Möglichkeit in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?

12. *Kosten (Art. 14 BG-KKE)*

Umsetzung:

12.1. Auf welche Weise und in welchem Umfang wird Artikel 14 von den Schweizer Behörden (einschliesslich der Zentralen Behörde des Bundes für das vorgerichtliche Schlichtungs-/Mediationsverfahren) und Gerichten effektiv angewendet? Welche Behörden gewähren die Kostenlosigkeit für welche Verfahrensschritte?

Wirksamkeit:

12.2. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?

12.3. Ist diese Regelung bei den beteiligten Personen und Behörden bekannt?

3.2.2 Fragen zu internationalen Kindesentführungsfällen mit Nicht-Vertragsstaaten

3.2.2.1 Internationale Kindesentführungsfälle in Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist

Die zweite und dritte Frage des Postulats fallen in den Zuständigkeitsbereich der Konsularischen Direktion des EDA. Anders als bei den Fragen mit den Ziffern 1 bis 12 und 14 bis 16 wird die Konsularische Direktion des EDA die Antworten für die in seine Zuständigkeit fallenden Fälle bereitstellen. Um diesen Teil des Berichts erstellen zu können, wird das Evaluationsbüro diese Antworten prüfen und mit dem EDA besprechen.

Die folgenden Fragen wird die konsularische Direktion des EDA direkt beantworten:

- 13.1. Wie sieht der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit mit Nicht-Vertragsstaaten des HKÜ aus, wenn Kinder mit Schweizer Staatsangehörigkeit, anerkannte Flüchtlinge oder anerkannte Staatenlose beteiligt sind?
- 13.2. Gibt es eine Statistik über die vom EDA bearbeiteten Fälle? Wie hoch ist die Erfolgsquote für eine Rückführung?
- 13.3. Welche Leistungen erbringt das EDA im Falle einer (möglichen) Entführung in einen Nicht-Vertragsstaat? Wird der Elternteil vom EDA über die Entwicklung seines Falles informiert?
- 13.4. Wie geht das EDA mit einem Fall um, an dem ein Nicht-Vertragsstaat beteiligt ist?
- 13.5. Gab es in den letzten Jahren Verbesserungen?
- 13.6. Gibt es für die Bundesbehörden Möglichkeiten, die Zusammenarbeit in solchen Fällen zu verbessern?
- 13.7. Welche Mittel stehen für die Ausbildung des EDA-Personals zur Verfügung? Hat das EDA Zugang zu den Experten auf der Liste des BJ oder zu einem anderen Netzwerk? Wenn ja, welche?
- 13.8. Gibt es Länder, mit denen eine erhöhte Zusammenarbeit besteht? Gibt es mehr Interventionsmöglichkeiten mit solchen Ländern?

3.2.2.2 Internationale Kindesentführungen in und von Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist

Auch bei internationalen Kindesentführungen in und von Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist der rechtliche Rahmen zu erläutern. Dabei sind die in den letzten Jahren allfällig erzielten Verbesserungen darzustellen sowie die Möglichkeiten im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzen zur weiteren Verbesserung der aktuellen Situation aufzuzeigen.

- 14.1. Wie sieht der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit bei internationalen Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten aus, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist?

- 14.2. Welche Leistungen erbringen die Bundesbehörden im Falle einer internationalen Kindesentführung in einen Nicht-Vertragsstaat bzw. von einem Nicht-Vertragsstaat in die Schweiz, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist?
- 14.3. Gab es in den letzten Jahren Verbesserungen?
- 14.4. Gibt es Möglichkeiten, wie die Bundesbehörden die Zusammenarbeit in diesen Fällen verbessern könnten?
- 14.5. Wie verhalten sich die Bundesbehörden in der Praxis in einem Fall einer internationalen Kindesentführung mit einem Nicht-Vertragsstaat, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist?
- 14.6. Besteht ein Handlungsbedarf für die Bundesbehörden? Welchen Anteil haben die Schweizer Behörden an den sog. Malta-Verhandlungen der Haager Konferenz?

3.2.3 Fragen zur Auswirkung der 2014 in Kraft getretenen neuen Regeln des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur gemeinsamen elterlichen Sorge

Die vierte Frage des Postulats ist vage formuliert. Auf eine Nachfrage bestätigte Nationalrätin Feri, dass ihre Frage im Zusammenhang mit der Antwort des Bundesrates auf das Postulat 15.3190 zu lesen sei, und zwar mit folgender Aussage: "Angesichts der erst kürzlich in Kraft getretenen Neuregelung der gemeinsamen elterlichen Sorge in der Schweiz ist es noch zu früh zu sagen, ob und welche Auswirkungen diese Änderung auf internationale Kindesentführungen haben wird."

Diese Frage betrifft internationale Kindesentführungen generell. Folgende Fragen müssen beantwortet werden:

- 15.1. Hat die 2014 erfolgte Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur elterlichen Sorge Auswirkungen auf internationale Kindesentführungsfälle? Wenn ja, welche?
- 15.2. Gibt es ein Bedürfnis die zuständigen Behörden betreffend Prävention einer Kindesentführung zu sensibilisieren (Aufklärung, Schutzmassnahmen, etc.)?
- 15.3. Hat sich die Anzahl der Anträge, die die Zentrale Behörde des Bundes an das Ausland weiterleitet, erhöht, seit die neuen Bestimmungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge in Kraft getreten sind? Falls ja, ist dieser Anstieg auf die Revision zurückzuführen?
- 15.4. Hat sich die Anzahl der Anfragen, die das EDA und die Zentrale Behörde des Bundes im Zusammenhang mit Nicht-Vertragsstaaten behandeln, erhöht, seit die neuen Bestimmungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge in Kraft getreten sind? Falls ja, ist dieser Anstieg auf die Revision zurückzuführen?

3.2.4 Fragen zu den Ressourcen der Bundesverwaltung

Um die sechste und letzte Frage des Postulats beantworten zu können, muss evaluiert werden, welche Ressourcen der Bundesverwaltung zur Verfügung stehen und welche Kompe-

tenzen ihr fehlen könnten, um eine bessere Bearbeitung von internationalen Kindesentführungsfällen zu gewährleisten. Es wird hingegen angenommen, dass sich die sechste Frage auf die direkt mit den zivilrechtlichen Aspekten von internationalen Kindesentführungen befassten Bundesbehörden beschränkt. Die nachfolgenden Fragen betreffen daher das Bundesamt für Justiz als Zentrale Behörde des Bundes sowie auch die Konsularische Direktion des EDA. Weiterer Bundesbehörden, welche von den vorgenannten Behörden allenfalls zur Unterstützung beigezogen werden (Bundesamt für Polizei [Fedpol], Staatssekretariat für Migration [SEM], Schweizer Vertretungen im Ausland, etc.), sollen hier nicht betrachtet werden.

- 16.1. Verfügt die Bundesverwaltung über ausreichend Stellenprozente, um internationale Kindesentführungsfälle zufriedenstellend zu bearbeiten?
- 16.2. Welche Art von Ausbildung haben die Mitarbeiter/innen, die sich mit internationalen Kindesentführungsfällen befassen? Gibt es eine Schulung/Weiterbildung für diese Mitarbeiter/innen? Ist die Ausbildung für die erfolgreiche Bearbeitung von internationalen Kindesentführungsfällen geeignet? Welche beruflichen oder spezifischen Fähigkeiten fehlen?
- 16.3. Gibt es Massnahmen in Bezug auf Ressourcen und professionelle Fähigkeiten, die die Bundesbehörden umsetzen könnte, um die Bearbeitung von internationalen Kindesentführungsfällen zu verbessern?
- 16.4. Reichen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aus, um die Aufgaben im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu erfüllen?

3.3 Adressaten und Verbreitung der Evaluationsergebnisse

3.3.1 Adressaten

Die Adressaten des Evaluationsergebnisses sind in erster Linie die Parlamentarier/innen. Der Auftrag stammt vom Parlament und das Ergebnis wird ein Bericht des Bundesrates an das Parlament in Erfüllung des Postulates 20.4448 sein.

Darüber hinaus dürften die Evaluationsergebnisse auch weitere Adressaten interessieren, so insbesondere die Praktiker/innen (obere Gerichte und Vollstreckungsbehörden der Kantone, Kindesvertreter/innen, Mediator/innen, Fachanwälte/innen, Verbindungsrichter/innen). Da internationale Kindesentführungen auch immer wieder mediale Aufmerksamkeit erlangen, dürfte der Evaluationsbericht auch für die Medien von einem gewissen Interesse sein. Betreffend die Nicht-Vertragsstaaten werden die Evaluationsergebnisse auch für die schweizerischen Vertretungen im Ausland von Bedeutung sein.

3.3.2 Verbreitung der Evaluationsergebnisse

Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.4448, welchem die Evaluationsergebnisse als Anlage beigelegt werden, wird zunächst auf der Website des Parlamentes publiziert und somit der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Das Bundesamt für Justiz plant darüber hinaus auf seiner eigenen Website (www.bj.admin.ch) eine Themenseite zu erstellen, auf welcher von Beginn an transparent über die Arbeiten berichtet wird.

4 Organisatorische Vorgaben

4.1 Anforderungen an die Auftragsnehmerin

Von der Auftragnehmerin wird erwartet, dass mindestens zwei Landessprachen beherrscht werden. Zusätzlich muss die Auftragnehmerin mindestens über eine Person mit fundierten juristischen Kenntnissen auf dem Gebiet der internationalen Kindesentführung verfügen oder von einem Experten mit fundierten juristischen Kenntnissen auf dem Gebiet der internationalen Kindesentführung unterstützt werden.

4.2 Methodik

Anhand verschiedener Methoden soll eine Ist-Aufnahme der Umsetzung des BG-KKE sowie der Bearbeitung von Kindesentführungsverfahren durch die Bundesbehörden gemacht und dabei aufgezeigt werden, wo die Stärken und Schwächen bzw. Defizite des Gesetzes und der aktuellen Praxis liegen. Wahl und Begründung des methodischen Vorgehens zur Erhebung der für die Beantwortung der Fragestellungen notwendigen Daten sind Bestandteil der Offerte. Es kann mit Fallbeispielen, Befragungen, Dokumentenanalyse (Rechtsprechung und Literatur), einem Rechtsvergleich oder anderen Methoden vorgegangen werden. Die Offerte soll die Methodik, idealerweise ein Methodenmix, vorschlagen und aufzeigen. Das BJ wird dem Evaluationsbüro sämtliche für die Evaluation erforderliche Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen. Dies beinhaltet ebenfalls den Zugang zu den Fallakten, unter Vorbehalt der Wahrung der Vertraulichkeit. Das EDA wird die Antwortelemente für seine Fragestellungen liefern. Für diesen Teil des Berichts wird die Auftragsnehmerin die Antwortelemente mit dem EDA prüfen und diskutieren.

Es scheint für die Evaluation sodann unerlässlich, dass die Rechtsprechung analysiert wird. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Evaluation nicht zur Überprüfung der Organisation und der Tätigkeit der Gerichte gedacht ist. Die Analyse der Rechtsprechung soll dazu dienen zu beurteilen, ob Ziel und Zweck des BG-KKE erfüllt werden.

4.2.1 Persönliche Befragungen

Im vorliegenden Kontext erscheint es sinnvoll vertiefende persönliche Befragungen relevanter Fachpersonen durchzuführen. Bei den Befragungen soll die Sichtweise aller beteiligten Akteure (Personen/Behörden/Gerichte) ermittelt werden. Zu befragen sind insbesondere die im Rahmen des BG-KKE in ein Rückführungsverfahren involvierten Behörden und Experten, namentlich:

- die Oberen Gerichte der Kantone;
- die Vollstreckungsbehörden der Kantone;
- die Kindesvertreter/innen;
- die Mediator/innen;
- die Parteianwälte/innen;
- die Verbindungsrichter/innen;
- der SSI;
- Missing Children Switzerland;
- die Zentrale Behörde des Bundes;
- das EDA;
- weitere Fachpersonen.

4.2.2 Kantone

Um ein möglichst repräsentatives Ergebnis der Evaluation sicherzustellen, sind bei der Auswahl der Kantone die verschiedenen Landesteile bzw. Landessprachen zu berücksichtigen. Die Kantone sind aufgrund ihrer ausgewiesenen Fallzahlen auszusuchen und haben sowohl die beiden Pole (viele bzw. fast keine Fälle) als auch die Mitte zu repräsentieren. Die Evaluation sollte in mindestens sieben Kantonen durchgeführt werden.

4.3 Laufzeit und Zwischenberichterstattung

Ab Auftragserteilung ist für die Evaluation ein Zeitrahmen von ca. sechs bis acht Monaten vorgesehen. Ziel ist, dass im Winter 2022 die Evaluationsergebnisse vorliegen und bis Frühjahr 2023 ein Schlussbericht in deutscher und französischer Sprache abgegeben wird. Bis Sommer 2023 wird das Bundesamt für Justiz den Bericht in Erfüllung des Postulates 20.4448 erarbeiten, mit welchem auch die Evaluationsergebnisse nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat öffentlich zugänglich werden. Konkret soll folgender Zeitplan angestrebt werden:

Ausschreibung des Auftrags	1. Dezember 2021
Frist für die Einreichung der Offerten	18. Februar 2022
Entscheid über Offerten; Vergabe des Auftrags	April 2022
Vertragsunterzeichnung	April 2022
Zwischenbericht	Terminvorschlag Offertstellerin
Vorbesprechung Schlussbericht	Winter 2022
Schlussbericht	Frühjahr 2023

Betreffend Zwischenberichterstattung wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass Auftragnehmerin und Auftraggeberin regelmässig in Kontakt stehen und sich gegenseitig auf dem Laufenden halten.

4.4 Vorgesehener Kostenrahmen

Für die Evaluation sind beim Bundesamt für Justiz insgesamt CHF 100'000 budgetiert (einschliesslich Mehrwertsteuer).

4.5 Begleit- und Steuerungsgruppe

Innerhalb des Bundesamtes für Justiz ist der Fachbereich Internationales Privatrecht für die Evaluation zuständig. Anna Alfieri, Koordinatorin der Zentralen Behörde des Bundes, ist für das Projekt verantwortlich. Unterstützt wird sie von Francine Hungerbühler, die auch ihre Stellvertreterin ist. Für die Begleitung der Evaluation im engeren Sinn werden die genannten Personen sowie Vertreter der Konsularischen Direktion des EDA, namentlich Herr Hans Peter Heiniger, stellvertretender Leiter des Konsularischen Schutzes, verantwortlich sein. Diese Steuerungsgruppe begleitet die gesamte Evaluation und steht dem beauftragten Unternehmen für Fragen zur Verfügung.

Zudem wird die Evaluation von einer Begleitgruppe unterstützt. Die Begleitgruppe ist aus "Anwender/innen" (Richter/innen, Mediator/innen, Kindesvertreter/innen, Anwälte/innen, Vollstreckungsbehörden) und "Experten" (Vertreter/innen aus der Expertengruppe zum Erlass des BG-KKE und aus der Wissenschaft) des BG-KKE sowie Mitarbeiter/innen des BJ und des EDA zusammengesetzt. Sie hat vorab das Pflichtenheft zu begutachten, damit sichergestellt ist, dass die Fragestellungen umfassend erfasst sind und die Evaluation folglich den Ansprüchen der Praxis genügt. Die Begleitgruppe wird ebenfalls den Zwischenbericht sowie den Entwurf des Evaluationsberichts hinsichtlich der Beantwortung der gestellten Fragen durchsehen. Die Begleitgruppe besteht aus nachfolgend aufgeführten Personen:

- Élodie Antony (für den SSI)
- Daniel Bähler (Obergericht BE, Verbindungsrichter)
- Andreas Bucher (Universität Genf, Honorarprofessor)
- Ersilia Gianella (Inspektorin, Camera di protezione del Tribunale d'appello TI)
- Hans Peter Heiniger (Stellvertretender Leiter der Abteilung Konsularischer Schutz der Konsularischen Direktion des EDA)
- Christophe Herzig (Anwalt und Kindsvertreter)
- Katarina Jeger (Mediatorin)
- Marie-Pierre de Montmollin (Kantonsgericht NE, Verbindungsrichterin)
- Jonas Schweighauser (Professor an der Universität Basel, Anwalt und Kindsvertreter)
- Jeannette Wöllenstein und Lucie Zimmitti (Missing Children Switzerland)
- Anna Claudia Alfieri (BJ)
- Francine Hungerbühler (BJ)
- Joëlle Schickel (BJ)

4.6 Inhalt der Offerten, Zeitpunkt der Einreichung, Kontaktperson

Die Offerten sollen Aufschluss geben über

- Methodik;
- zuständige Personen und ihre Verantwortungen im Team;
- Zeitplan;
- Umfang des Schlussberichts;
- Kostenbestandteile und Modalitäten der Abrechnung.

Die Offerten sind bis 18. Februar 2022 an das Bundesamt für Justiz, Fachbereich Internationales Privatrecht, Bundesrain 20, 3003 Bern einzureichen.

Kontaktpersonen im Hinblick auf die Offerteneinreichung sind Frau Anna Alfieri (Tel. 058 462 45 78, anna-claudia.alfieri@bj.admin.ch) und Frau Francine Hungerbühler (Tel. 058 462 41 08, francine.hungerbuehler@bj.admin.ch).

5 Weitere Hinweise und Dokumentation

Postulatstext und verwandte parlamentarische Vorstösse:

- [20.4448. Postulat Feri vom 10. Dezember 2020. Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen](#)
- [15.3190. Postulat Feri vom 18. März 2015. Evaluation des Bundesgesetzes über Kindesentführungen](#)
- [14.3415. Interpellation Feri vom 05. Juni 2014. Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen](#)

Gesetzliche Grundlagen:

- [Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung](#) (HKÜ, SR 0.211.230.02)
- [Europäisches Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechtes](#) (ESU, SR 0.211.230.01)
- [Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007 über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen](#) (BG-KKE, SR 211.222.32)
- [Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014](#) (Auslandsschweizergesetz, ASG, SR 195.1)
- [Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 7. Oktober 2015](#) (Auslandsschweizerverordnung, V-ASG, SR 195.11)

Botschaften und Berichte des Bundesrates:

- [Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2007 zur Umsetzung der Übereinkommen über internationale Kindesentführung sowie zur Genehmigung und Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen](#) (BBI 2007 2595)
- [Botschaft des Bundesrates vom 24. November 1982 zum Haager und zum Europäischen Übereinkommen](#) (BBI 1983 Bd. I 101)
- [Schlussbericht der Eidgenössischen Experten-Kommission über den Kinderschutz bei Kindesentführungen vom 6. Dezember 2005](#)
- [Parlamentarische Initiative. Für ein Auslandsschweizergesetz. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates](#) (BBI 2014 1915)

Internetseiten:

- [Haager Konferenz für Internationales Privatrecht; Abschnitt Kindesentführung](#)
- [Bundesamt für Justiz, Internationale Kindesentführungen - Ausübung des Besuchsrechts](#)
- [Konsularische Direktion](#)
- [Internationaler Sozialdienst Schweiz](#)
- [Missing Children Switzerland](#)

Weitere Dokumente

- Mediation in Verfahren des Haager Kindesentführungsübereinkommens, Empfehlungen des Netzwerkes BG-KKE vom Oktober 2018
- Kindesvertretung in Verfahren des Haager Kindesentführungsübereinkommens, Empfehlungen des Netzwerkes BG-KKE vom Oktober 2018