

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2022

Nr. 2022/1594

KR.Nr. K 0179/2022 (DDI)

Kleine Anfrage Stefan Nünlist (FDP.Die Liberalen, Olten): Umsetzung der UNO Kinderrechtskonvention und Sicherung des Kindeswohls im KESB-Verfahren Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird gebeten, im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO Kinderrechtskonvention und der Wahrung von Kindesinteressen im KESB-Verfahren (Obhut, Besuchsrechte etc.) die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist im Kanton Solothurn sichergestellt, dass in Kinder betreffenden Verfahren die betroffenen Kinder systematisch angehört und ihre Mitwirkungsrechte geschützt werden?
2. Existieren «Leistungsnormen» (analog des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes [SchKG]) innerhalb derer Verfahren im Bereich Kinderrechte durchgeführt, entschieden und vollzogen werden müssen?
3. Wie stellt der Kanton sicher, dass Kinder betreffende Verfahren zügig geführt und nicht über Monate und Jahre zu Lasten der betroffenen Kinder durch die KESB, Elternteile und ihre Rechtsvertreter und Rechtsvertreterinnen verzögert werden können?
4. Warum verfügt der Kanton über keine Ombudsstelle, die Anliegen von Kindern oder anderen Verfahrensbeteiligten im KESB-Verfahren rasch und professionell überprüft und beurteilt?

2. Begründung (Vorstosstext)

Während im Eheschutz- und Ehescheidungsverfahren vor Zivilgerichten die Partizipation und Anhörung von Kindern funktionieren, gibt es gemäss UNICEF Schweiz rund um die Tätigkeit der KESB nach wie vor Unklarheiten. Die KESB ist bei Streitigkeiten über Sorgerecht, Obhut und Unterhalt teilweise über Jahre hinweg involviert, ohne dass die Kinder angehört werden. Behörden entscheiden monatelang nicht, Parteien reizen die Fristsetzung aus und verzögern so Entscheide und deren Vollzug um Jahre zum Nachteil der betroffenen Kinder. Nachholbedarf wird bei der Ausbildung des Personals der KESB, aber auch bei der Professionalisierung der zugezogenen Fachleute wie etwa der Mediatoren, geortet. Über Beschwerden gegen die Amtsführung der KESB wird im verwaltungs- respektive zivilrechtlichen Verfahren entschieden. Viel vorteilhafter rund um Kindesrechte wäre eine rasch und pragmatisch handelnde Ombudsstelle, wie sie etwa im Kanton Bern tätig ist.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Kinder haben ein Recht darauf, bei wichtigen Angelegenheiten, die sie betreffen, einbezogen zu werden und sich an Entscheidungen zu beteiligen. Dazu gehören Fragen, welche die Familie, die Schulbildung und die Gesundheit betreffen. Damit Kinder sich in solchen Situationen tat-

sächlich beteiligen können, gibt es die Kindesanhörung. Diese gibt ihm die Möglichkeit, die eigene Meinung zu äussern, dient der Information des Kindes und fördert die Nachvollziehbarkeit des Entscheides für das Kind. Die Erfahrung, dass die eigenen Ideen oder auch Befürchtungen gehört und berücksichtigt werden, stärkt Kinder nachweislich.

3.1.1 Rechtsgrundlagen

Mit der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention (Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 [KRK; SR 0.107]) im Jahr 1997 hat die Partizipation von Kindern in der Schweiz an Bedeutung gewonnen. Die Kinderrechtskonvention sichert dem Kind das Recht zu, seine Meinung in allen es betreffenden Angelegenheiten frei zu äussern und sich an Entscheidungen zu beteiligen (Art. 12 KRK).

Auch auf Bundesebene sind Partizipationsrechte von Kindern verankert. Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) sind unter dem Titel Kindesschutzverfahren die Anhörung (Art. 314a ZGB) und die Vertretung des Kindes (Art. 314a^{bis} ZGB) geregelt. Ein Anspruch auf eine Vertrauensperson zur Begleitung steht dem Kind zudem bei einer fürsorgerischen Unterbringung und einer Platzierung zu. Dies geht sowohl aus Art. 314b i.V.m. Art. 432 ZGB als auch aus Art. 1a Abs. 2 lit. b Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) hervor.

Weitere zentrale Partizipationsrechte wie die Informationspflichten über verschiedene Massnahmen, Verfahren und die Kinderrechte gegenüber dem betroffenen Kind oder gegenüber den Eltern – wie diese im Jugendstrafverfahren etwa vorgesehen sind – sind im Kindesschutzbereich hingegen nicht geregelt. Insbesondere fehlt auch die klare Zuordnung der Verantwortung für diese Partizipationsrechte des Kindes und die Bestimmung des Zeitpunktes der Information in diesem Prozess. Es ist nicht geregelt, welche Personen und Institutionen für welche Informationen zu welchem Zeitpunkt verantwortlich sind.

3.1.2 Gesetzesrevisionen und Projekte auf nationaler Ebene

Das Bundesamt für Justiz erarbeitet voraussichtlich bis Ende 2022 eine Revisionsvorlage zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Infolge zahlreicher politischer Vorstösse auf Bundesebene soll das revidierte Gesetz insbesondere die Stellung von nahestehenden Personen in KESB-Verfahren stärken.

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat Empfehlungen zu ausserfamiliären Platzierungen von Kindern erlassen. Die KOKES formuliert darin einerseits Empfehlungen zum aktiven Einbezug der Kinder bei Platzierungen, andererseits zum Einbezug von weiteren Personen zur Unterstützung und Vertretung der betroffenen Kinder.

Im Rahmen des nationalen Forschungsprojekts NFP 76 «Fürsorge und Zwang» untersuchte eine Forschungsgruppe, wie Kinder und Eltern den Kindesschutz wahrnehmen. Sie stellte fest, dass hinsichtlich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zwischen den Kantonen und zwischen den einzelnen KESB grosse Unterschiede bestehen. Als Ergebnis der Forschung wird die Einführung eines vereinheitlichten Verfahrensgesetzes empfohlen, welches die Partizipation der Kinder sowie deren Vertretung harmonisiert.

3.1.3 Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

Im Legislaturplan 2021-2025 des Kantons Solothurn ist die Anpassung des Gesetzes über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB) als Ziel definiert. Das Gesetz regelt unter anderem die Organisation, die Kompetenzen und die Verfahren der KESB. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision soll geprüft werden, inwiefern Bestimmungen zur Partizipation von Kindern in der kantonalen Gesetzgebung oder andernfalls in Praxisstandards bei den KESB verankert werden sollen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Ist im Kanton Solothurn sichergestellt, dass in Kinder betreffenden Verfahren die betroffenen Kinder systematisch angehört und ihre Mitwirkungsrechte geschützt werden?

Die KESB im Kanton Solothurn wenden mehrere Instrumente an, um die systematische Anhörung von betroffenen Kindern zu gewährleisten und ihre Mitwirkungsrechte zu schützen. Diese Instrumente sind im Bundesrecht verankert (siehe Kapitel 3.1.1).

Kindesanhörung:

Im Kindesschutzverfahren ist die Kindesanhörung gesetzlich vorgesehen (Art. 314a ZGB). Die Bestimmung entspricht Art. 298 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272), womit die gleichen Grundsätze wie zur Anhörung in den Kinderbelangen in familienrechtlichen Angelegenheiten gelten. Dies bedeutet, dass ein Kind in einem Kindesschutzverfahren in der Regel anzuhören ist. Schliesslich ist es von Kindesschutzmassnahmen direkt betroffen.

Die Kindesanhörung gibt dem Kind die Möglichkeit zur freien Meinungsäusserung. Sie dient der Information und fördert die Nachvollziehbarkeit des Entscheides. Die altersgemässe Beteiligung von Kindern ist damit für die Arbeit der Beistandspersonen und für die KESB äusserst bedeutsam. Es kann dadurch nicht nur die Partizipation von Kindern sichergestellt, sondern auch deren Überzeugung gefördert werden, Handlungsmöglichkeiten zu haben, welche zu erwünschten Ergebnissen führen.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Wille einer Person niemals unabhängig von der Umwelt und dem sozialen Umfeld gebildet wird. Ein möglicher Nachteil der Kindesbefragung wird im allfälligen Belastungserleben der Kinder gesehen – ausgelöst durch Instrumentalisierung durch die Eltern, durch Loyalitätskonflikte oder durch den Umstand, an einem fremden Ort mit einer fremden Person über persönliche Angelegenheit zu sprechen. Bedingt durch diese Wechselwirkungen kann es somit sein, dass der Kindeswille nicht immer auch dem Kindeswohl entspricht. Dies bedeutet, dass, wenn der Kindeswille immer um jeden Preis umgesetzt würde, dies dem Kind unter gewissen Umständen auch Schaden zufügen könnte. Auch könnte die unhinterfragte Umsetzung des Kindeswillens dem Kind fälschlicherweise die Verantwortung für Entscheidungen in Bezug auf seine Lebenssituation übertragen.

Somit ist die altersgemässe Beteiligung von Kindern als Bestandteil des Kindeswohles ein sehr wichtiges Postulat, welches unbedingt eingelöst werden muss. Kinder zu schützen kann aber auch bedeuten, ihre Stimme zwar zu hören, den Kindeswillen aber nicht um jeden Preis umzusetzen, wenn dadurch Schaden vom Kind abgewendet werden kann.

In den Bundesgesetzen wurden keine klaren Vorgaben betreffend die Altersgrenze für Anhörungen definiert. Es sind lediglich bestimmte Anhaltspunkte dazu zu finden. Art. 270b ZGB legt beispielweise fest, dass ein Kind ab zwölf Jahren zu seiner Namensänderung zustimmen muss. Oder die ZPO enthält die Bestimmung, dass ein Entscheid dem Kind eröffnet wird, wenn es das 14. Altersjahr vollendet hat (Art. 301 ZPO). Für das Kindesinteresse ist es nicht opportun, fixe Altersgrenzen anzusetzen. Die Anhörung wird nach der Richtlinie des Bundesgerichts auch in Kindesschutzfällen ab sechs Jahren durchgeführt. Auf eine Anhörung kann dann verzichtet werden, wenn sie eine übermässige Belastung für das Kind darstellen würde.

Die KESB des Kantons Solothurn kennen diese Grundsätze und Leitlinien und wenden sie entsprechend an. Den Kindern wird ein Brief mit vereinfachter Darlegung des Sachverhalts und der

Einladung zur Kinderanhörung zugestellt. Mit der Einladung wird die Broschüre «Die Kindesanhörung» dem Alter entsprechend verschickt (herausgegeben von der UNICEF Schweiz: für Kinder ab 5 Jahren, für Kinder ab 9 Jahren und für Kinder ab 13 Jahren). Eine Kopie des Kinderbriefs wird an die Eltern versendet. Wenn das Kind nicht persönlich angehört werden muss, wird der Einladung ein Beiblatt angehängt, auf dem es ankreuzen kann, ob es auf ein persönliches Gespräch verzichtet oder ob es ein persönliches Gespräch wünscht. Es wird auch darauf hingewiesen, dass es seine Meinung schriftlich äussern kann. Dem Beiblatt wird ein frankiertes Rücksendecouvert mitgeschickt. Mit diesem Vorgehen ist das Partizipationsrecht der Kinder in Kindeschutzverfahren gewährleistet.

Die Kindsvertretung:

Nach Art. 314a^{bis} Abs. 1 ZGB ordnet die Kindesschutzbehörde, «wenn nötig», eine unabhängige Kindesvertretung an und bezeichnet eine Person, die in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahren ist, zur Vertretung. Das heisst, die Behörde hat wie nach Art. 299 Abs. 2 ZPO von Gesetzes wegen eine Prüfpflicht, insbesondere dann, wenn nach Art. 314a^{bis} Abs. 2 Ziff. 1 ZGB die Unterbringung des Kindes Gegenstand des Verfahrens ist. Nach Art. 314a^{bis} Abs. 2 Ziff. 2 ZGB wird zudem der Einsatz einer unabhängigen Kindesvertretung immer dann zwingend geprüft, wenn die Beteiligten bezüglich der Regelung der elterlichen Sorge oder bezüglich wichtiger Fragen des persönlichen Verkehrs im Kindeschutzverfahren unterschiedliche Anträge stellen.

Die Beurteilung der Notwendigkeit bleibt aber im Ermessen der Behörde, wobei diese einen ablehnenden Entscheid begründen muss. Anerkannt ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass ein Kind bei einer fürsorgerischen Unterbringung oder einem Platzierungsverfahren rechtlich unabhängig zu vertreten ist. Stellt ein urteilsfähiges Kind im Rahmen eines Kindeschutzverfahrens Antrag auf eine Kindesvertretung, so besteht jedoch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Kindesschutzbehörde im Gegensatz zum familienrechtlichen Verfahren keine Verpflichtung, eine solche einzusetzen.

Vertrauensperson des Kindes:

Ein Kind, das fremdplatziert wird, hat auch einen Anspruch auf die Begleitung durch eine Vertrauensperson nach Art. 1a Abs. 2 lit. b PAVO. Bei der Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung oder psychiatrischen Klinik (Art. 314b ZGB) besteht dieses Recht analog nach Art. 432 ZGB. Dies ist ein absolut höchstpersönliches (vertretungsfeindliches) Recht der untergebrachten Personen, an dessen Ausübung durch das urteilsfähige Kind keine hohen Anforderungen gestellt werden dürfen.

Vertrauensperson und Kindesvertretung haben verschiedene Funktionen und Kompetenzen: Während als Vertrauensperson jede Person eingesetzt werden kann, der das Kind vertraut (z.B. ältere Schwester, langjährige Nachbarin, Onkel, Götti), ist die Kindesvertretung in einem Kindeschutzverfahren Fachpersonen vorbehalten. Die Beistandsperson (namentlich ein Erziehungsbeistand nach Art. 308 ZGB) kann in der Praxis auch als Vertrauensperson auftreten, während sie hingegen nicht über die notwendige Unabhängigkeit verfügt, um als Verfahrensvertretung eingesetzt zu werden.

Fazit:

Die Kindesanhörung, die Kindsvertretung und die Vertrauensperson werden von den KESB im Kanton Solothurn entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen umgesetzt. Zu deren Umsetzung haben die KESB Standards und Instrumente entwickelt. Bei allfälligen Anpassungen in der Gesetzgebung, neuen Empfehlungen aus Fachpublikation und neuen Erkenntnissen aus der Forschung (siehe Kapitel 3.1.2) prüfen die KESB diese Standards und Instrumente und entwickeln sie bei Bedarf weiter.

3.2.2 Zu Frage 2:

Existieren «Leistungsnormen» (analog des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes [SchKG]) innerhalb derer Verfahren im Bereich Kinderrechte durchgeführt, entschieden und vollzogen werden müssen?

Die KESB im Kanton Solothurn verfügen über Ablauf- oder Prozessstrukturen, welche die zeitliche Abfolge der einzelnen Aufgaben in den Verfahren regeln. Die anwendbaren Verfahrensrechte definieren also den Ablauf und die verschiedenen Stadien von Kindesschutzverfahren. Die gesetzlichen Grundlagen für die Prozess- und Aufbaustrukturen der KESB im Kanton Solothurn finden sich in erster Linie im ZGB, im EG ZGB, im Gesetz vom 15. November 1970 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11) und der ZPO. Dass die Prozessstrukturen innerhalb einer KESB durch gesetzliche Grundlagen definiert werden, bedeutet, dass diese nicht nur professionell fundiert, sondern dass diese gar im Rahmen eines demokratischen Prozesses durch die Legislative legitimiert worden sind. Die KESB führt ihre Verfahren nach Massgabe des ZGB, des EG ZGB, der ZPO und des VRG. Es besteht eine Fülle von fachlichen Unterlagen, welche in einem regelmässigen Austausch fortlaufend erarbeitet und überarbeitet werden. So werden die Schnittstellen, die Rollen und die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren geklärt, Abläufe und Prozesse definiert und der Regelungsbedarf wird professionell angegangen. Jeder Kindesschutzfall ist individuell und hat zum Zweck, das Kindeswohl sicherzustellen. In diesem Umfeld können nicht Leistungsnormen erarbeitet werden, wie ein Verfahren geführt, entschieden und vollzogen werden muss. Die KESB ist dem Kindeswohl und der Einzelfallgerechtigkeit verpflichtet. Im Vordergrund steht die Qualität der Arbeit, wobei eine effiziente Verfahrenserledigung als selbstverständlich erachtet wird.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie stellt der Kanton sicher, dass Kinder betreffende Verfahren zügig geführt und nicht über Monate und Jahre zu Lasten der betroffenen Kinder durch die KESB, Elternteile und ihre Rechtsvertreter und Rechtsvertreterinnen verzögert werden können?

Die KESB im Kanton Solothurn haben Standards entwickelt, welche durch interne Arbeitsinstrumente umgesetzt werden. Die Arbeitsinstrumente bilden die Basis der Qualitätssicherung und dienen den Mitarbeitenden als Orientierung. Die entsprechenden internationalen (UNO-Kinderrechtskonvention) wie auch die bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen, welche die Rechte der Kinder schützen und stützen, werden selbstverständlich berücksichtigt. Gleichzeitig ist es ein grosses Anliegen der KESB, soweit dies im eigenen Einflussbereich ist, die Verfahren so rasch als möglich und mit hoher Qualität zu führen. Die Aufsichtsbehörde KESB erhebt quartalsweise Leistungsdaten zur Verfahrenslast bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Unter anderem erhebt sie, wie viele Verfahren länger als neun Monate dauern. Dies ist zudem neu ein Leistungsindikator im Globalbudget «Gesellschaft und Soziales». Eine Häufung von Verfahrenszögerungen würde von der Aufsichtsbehörde erkannt und die Einleitung von Massnahmen zur Folge haben. Verzögerungen durch die Ergreifung von Rechtsmitteln durch Elternteile sowie Rechtsvertreter und Rechtsvertreterinnen und die damit verbundenen Verzögerungen können hingegen durch die KESB weder verhindert noch beeinflusst werden.

3.2.4 Zu Frage 4:

Warum verfügt der Kanton über keine Ombudsstelle, die Anliegen von Kindern oder anderen Verfahrensbeteiligten im KESB-Verfahren rasch und professionell überprüft und beurteilt?

Der Regierungsrat hat in einer früheren Stellungnahme bereits ausführlich begründet, dass der Mehrwert einer Ombudsstelle im Kindes- und Erwachsenenschutz zu gering wäre, um eine solche einzuführen (RRB Nr. 2015/1677 vom 27. Oktober 2015).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales (2); BIR, Admin (2022-054)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat