

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juli 2009

1066. Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführung und der Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen

A. Ausgangslage

Der Bundesrat hat beschlossen, folgende Erlasse per 1. Juli 2009 in Kraft zu setzen:

- Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007 über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE; BBl 2007 S. 2636 ff.)
- 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 (Haager Kindesschutzübereinkommen, HKsÜ; BBl 2007 S. 2661 ff.)
- Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen (Haager Erwachsenenschutzübereinkommen, HEsÜ; BBl 2007 S. 2643 ff.).

Im Hinblick auf die Inkraftsetzung dieser Erlasse sind die Kantone verpflichtet, per 1. Juli 2009 folgende Behörden zu bezeichnen:

1. Zentrale Behörde für das Haager Kindesschutzübereinkommen (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE)
2. Zentrale Behörde für das Haager Erwachsenenschutzübereinkommen (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE)
3. Zuständiges oberes Gericht für Kindesentführungsverfahren (Art. 7 Abs. 1 BG-KKE)
4. Vollstreckungsbehörde bei Kindesrückführungen (Art. 12 Abs. 1 BG-KKE)
5. Zuständige Behörde(n) im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs (Art. 21 Haager Kindesentführungsübereinkommen, HKÜ; Art. 11 Europäisches Sorgerechtsübereinkommen, ESÜ; Art. 35 Haager Kindesschutzübereinkommen, HKsÜ)

B. Internationaler Kindes- und Erwachsenenschutz

- a) Im Bereich des Haager Kindesschutz- und des Haager Erwachsenenschutzübereinkommens sind die Einrichtung zentraler Behörden und die internationale Zusammenarbeit von Behörden in Fragen des

Kindes- und Erwachsenenschutzes vorgesehen. Da in der Schweiz ausschliesslich kantonale und kommunale Behörden materiell mit dem Kindes- und Erwachsenenschutz befasst sind, sollen – wie in Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001 zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ, SR 211.221.31) – für das HKsÜ und das HEsÜ zentrale Behörden in den Kantonen eingerichtet werden. Zentrale Behörde des Bundes für die beiden Haager Übereinkommen ist das Bundesamt für Justiz (BBl 2007 S. 2619).

Im Bereich des Haager Kinderschutzübereinkommens obliegt den zentralen Behörden die Aufgabe, mit den zentralen Behörden der anderen Vertragsstaaten zusammenzuarbeiten, um die Ziele des HKsÜ zu verwirklichen (Art. 30 Abs. 1 HKsÜ). Sie müssen Auskünfte über das Recht ihrer Staaten sowie die in ihren Staaten für den Schutz von Kindern verfügbaren Dienste erteilen (Art. 30 Abs. 2 HKsÜ). Darüber hinaus haben sie unmittelbar oder mit Hilfe zuständiger Behörden oder sonstiger Stellen den Austausch von Mitteilungen zu erleichtern, den zuständigen Behörden bei der Übergabe eines Verfahrens nach den Artikeln 8 und 9 HKsÜ behilflich zu sein, gütliche Einigungen zu unterstützen und den Aufenthaltsort eines schutzbedürftigen Kindes zu ermitteln (Art. 31 HKsÜ). Neben diesen allgemeinen Aufgaben können die zentralen Behörden auch einen Bericht über die Lage eines Kindes erstatten oder veranlassen und die zuständigen Behörden des eigenen Staates um Prüfung ersuchen, ob Massnahmen zum Schutz der Person oder des Vermögens des Kindes erforderlich sind (Art. 32 HKsÜ). Jede zentrale Behörde hat die Kosten, die ihr bei Anwendung des HKsÜ entstehen, grundsätzlich selber zu tragen (Art. 38 HKsÜ; BBl 2007 S. 2608).

In den Anwendungsbereich des Haager Erwachsenenschutzübereinkommens fallen namentlich Entscheidungen über die Handlungsunfähigkeit und die Einrichtung einer Schutzordnung, die Errichtung einer Vormundschaft oder Beistandschaft mit Bestimmung der verantwortlichen Person oder Stelle und deren Aufgabenbereich, eine Fremdplatzierung sowie Massnahmen zum Schutz und Erhalt des Vermögens (lediglich beispielhafte Aufzählung in Art. 3 HEsÜ). Den zentralen Behörden obliegt eine allgemeine Kooperations- und Informationspflicht in allen Bereichen des HEsÜ (Art. 28 HEsÜ). Ihre Aufgaben entsprechen praktisch wörtlich den Bestimmungen im HKsÜ (Art. 30–31 HKsÜ), allerdings mit dem Unterschied, dass keine Verpflichtung besteht, den Erwachsenenschutz durch Vermittlung, Schlichtung oder ähnliche Mittel zu erleichtern (vgl. Art. 31 HEsÜ). Die zentralen Behörden und die anderen staatlichen Behörden haben die ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben anfallenden Kosten selber zu tragen, dürfen jedoch für erbrachte Dienstleistungen eine angemessene Kostenvergütung verlangen (Art. 36 HEsÜ; BBl 2007 S. 2616f.).

b) Im Kanton Zürich ist das Vormundschaftswesen und damit der Kindes- und Erwachsenenschutz communal geregelt, weshalb mangels Bestehens einer kantonalen Vormundschaftsbehörde für die zu bezeichnenden kantonalen Behörden – zumindest bis zum Inkrafttreten der Totalrevision des Vormundschaftsrechts – eine andere Lösung zu finden ist. Die erste Aufsichtsinstanz über die Vormundschaftsbehörden ist der Bezirksrat. Für die vorliegend gesamtkantonal zu erfüllenden Aufgaben kommt die erste Aufsichtsinstanz deshalb nicht infrage. Aufsichtsbehörde zweiter Instanz ist – unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Obergerichts zur Behandlung von Rekursen – die Direktion der Justiz und des Innern (§§ 44 Ziff. 9 und 75 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EG zum ZGB, LS 230]).

Aufgrund einer eingeholten Auskunft beim Bundesamt für Justiz (BJ) und der in anderen Kantonen bereits gefundenen Lösungen ist eine Tendenz erkennbar, wonach die meisten Kantone als zentrale Behörde für den Kindes- und Erwachsenenschutz die gleiche zentrale Behörde wie im Bereich der Adoptionen bezeichnen werden. Nachdem in beiden Fällen eine Arbeit mit internationalem Bezug zu erledigen ist, erscheint es sinnvoll, bereits vorhandene personelle und organisatorische Mittel auch für die neuen Aufgaben einzusetzen. Die Bildungsdirektion erklärte sich bereit, das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) mit den Aufgaben als zentrale Behörde im Bereich des internationalen Kinderschutzes zu betrauen. Dieses Amt ist bereits zentrale Behörde in internationalen Adoptionssachen. Es ist im Kanton Zürich die zuständige Anlaufstelle für Fragen zum Thema Kinderrechte und Kindeswohl und unterstützt andere Akteure bei der Umsetzung von Kinderrechten.

Auf der anderen Seite ist nicht zu erkennen, dass der Erwachsenenschutz nicht zu den Aufgaben des AJB gehört, weshalb für diesen Bereich eine andere Zentralbehörde zu bezeichnen ist. Die Direktion der Justiz und des Innern hat als vormundschaftliche Aufsichtsbehörde zweiter Instanz diese Aufgabe zu übernehmen. Die Ausübung wird dem Gemeindeamt delegiert (§ 66 Abs. 2 VOG RR).

c) Nachdem die kantonale Zentralbehörde im Bereich des Haager Kinderschutz- und des Haager Erwachsenenschutzbereinkommens typische vormundschaftliche Aufgaben zu erfüllen hat, erscheint es angezeigt, den kantonalen Zentralbehörden lediglich eine Beratungs-, Übermittlungs- und Drehscheibenfunktion zu übertragen. Dies bedeutet, dass die kantonale Zentralbehörde für den internationalen Kinderschutz und die kantonale Zentralbehörde für den internationalen Erwachsenenschutz Ansprechpartner für Bund und ausländische Behörden sind, während die Entscheidungskompetenz betreffend der im konkreten Einzelfall zu ergreifenden Schutzmassnahmen weiterhin der jeweils örtlich zuständigen Vormundschaftsbehörde obliegen werden.

Bei den beiden grössten Vormundschaftsbehörden des Kantons fallen in der Stadt Zürich und in der Stadt Winterthur jährlich je ein Dutzend Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren mit internationalem Bezug an (Schätzung). Die Vormundschaftsbehörde Winterthur schätzt den entsprechenden jährlichen Arbeitsaufwand auf etwa 40 bis 50 Stunden. Daraus Rückschlüsse auf den voraussichtlichen Arbeits- bzw. Personalaufwand der zukünftigen Zentralbehörden zu ziehen, erweist sich schwierig, zumal die Zentralbehörden als Beratungs-, Übermittlungs- und Drehscheibenbehörde tätig sein werden, während der Hauptaufwand bei der Erledigung der einzelnen Fälle bei den Vormundschaftsbehörden verbleiben dürfte. Es gilt daher zuerst Erfahrungen zu sammeln, bevor Mittel beantragt werden können.

C. Internationale Kindesentführungen

a) Im Bereich der internationalen Kindesentführungen gibt es nur eine zentrale Behörde beim Bund; es sind keine zusätzlichen kantonalen Zentralbehörden zu bezeichnen. Die Kantone haben in diesem Bereich lediglich ein zuständiges oberes Gericht für Kindesentführungsverfahren sowie eine einzige Vollstreckungsbehörde für Kindesrückführungen zu bestimmen.

Keine Probleme ergeben sich bezüglich des zu bezeichnenden oberen kantonalen Gerichts. Im Kanton Zürich soll diese Aufgabe dem Obergericht, dem die Rechtsprechung in Zivilsachen obliegt, übertragen werden (vgl. RRB Nr. 1945/2008, Vorlage 4572). Das Geschäft ist zurzeit bei der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hängig.

Was die Vollstreckung anbelangt, hat sich bisher gezeigt, dass die Gemeinde- und Bezirksbehörden mit der schwierigen Vollstreckung einer Kindesrückführung ins Ausland wenig oder gar keine Erfahrung haben. Deshalb sollen gemäss Art. 12 BG-KKE die Kantone eine einzige Behörde bezeichnen, die sich das notwendige Fachwissen und die Kapazität aneignen kann, um solche Massnahmen, die von der einzigen kantonalen Gerichtsinstanz so detailliert wie möglich angeordnet werden müssen, auszuführen. Die gleiche Behörde soll auch für die Vollstreckung von Schutzmassnahmen zuständig sein (Art. 6 BG-KKE; BBl 2007 S. 2627). Die Bildungsdirektion hat sich bereit erklärt, das AJB mit dieser Aufgabe zu betrauen.

b) Im Hinblick auf den zu erwartenden Arbeitsaufwand ist darauf hinzuweisen, dass 2008 in der Schweiz insgesamt fünf Gerichtsverfahren betreffend Rückführungsanträge durchgeführt wurden, wobei in keinem einzigen Fall eine Kindesrückführung von der Schweiz ins Ausland zwangsweise vollstreckt werden musste (Pressemitteilung des Bundesamtes für Justiz vom 9. März 2009 «Rückführungsanträge an das

Ausland»). Es ist daher davon auszugehen, dass das vom Kanton zu bezeichnende Vollstreckungsorgan für Rückführungsfälle auch in Zukunft selten zum Einsatz kommen dürfte.

D. Zuständige Behörden im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs

Im Rahmen seiner Tätigkeit als zentrale Behörde des Bundes bearbeitet das Bundesamt für Justiz auch Gesuche um Schutz des grenzüberschreitenden persönlichen Verkehrs (Art. 21 Haager Kindesentführungsübereinkommen, HKÜ; Art. 11 Europäisches Sorgerechtsübereinkommen, ESÜ; Art. 35 Haager Kindesschutzübereinkommen, HKsÜ). Entsprechende Gesuche können in Zukunft auch über das neue Haager Kindesschutzübereinkommen abgewickelt werden (Art. 35 HKsÜ). Um bei solchen Anfragen (insbesondere von ausländischen oder ausserkantonalen Anwälten) die nötigen Auskünfte erteilen zu können, ersucht der Bund die Kantone um Bekanntgabe der kantonalen Zuständigkeiten in diesem Bereich.

E. Weitere Bemerkungen

Zum heutigen Zeitpunkt ist noch nicht abschätzbar, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang es nötig sein wird, den kantonalen Zentralbehörden (Amt für Jugend und Berufsberatung sowie Gemeindeamt) aufgrund der neuen Aufgaben zusätzliches Personal zur Verfügung zu stellen. Es rechtfertigt sich daher, im ersten Jahr (vom 1. Juli 2009 bis 30. Juni 2010) Erfahrungen zu sammeln und hernach gestützt darauf notwendige Mittel zu beantragen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine Totalrevision des Vormundschaftsrechts im Gange ist, die wesentliche Veränderungen der Behördenstruktur im Kanton zur Folge haben könnte. Nach Inkraftsetzung des neuen Vormundschaftsrechts wird deshalb zu prüfen sein, ob es angezeigt erscheint, die hier zu beschliessenden Zuständigkeiten zu überdenken und gegebenenfalls neu festzulegen.

Nach Beschlussfassung sind die zürcherischen Gemeinden entsprechend zu informieren. Diese Mitteilung soll nach entsprechender Absprache gemeinsam durch das Amt für Jugend und Berufsberatung sowie durch das Gemeindeamt erfolgen.

Die Direktion der Justiz und des Innern ist zu beauftragen, dem Regierungsrat die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen zu beantragen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
(Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Fachbereich Internationales
Privatrecht, Bundesrain 20, 3003 Bern)

Mit Schreiben vom 9. März 2009 haben Sie die Kantonsregierungen aufgefordert, bis Mitte Jahr verschiedene kantonale Stellen im Zusammenhang mit den genannten Erlassen zu bezeichnen und bekannt zu geben. Wir danken für die zugestellten Unterlagen und kommen Ihrer Aufforderung wie folgt nach:

1. Zentrale Behörde für das Haager Kindesschutzübereinkommen (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE)

Zentrale Behörde für das Haager Kindesschutzübereinkommen ist das kantonale Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB). Das AJB übernimmt eine Beratungs-, Übermittlungs- und Drehscheibenfunktion. Die Entscheidungskompetenz über die im Einzelfall zu ergreifenden Schutzmassnahmen obliegt weiterhin den örtlich zuständigen Vormundschaftsbehörden.

2. Zentrale Behörde für das Haager Erwachsenenschutzübereinkommen (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE)

Zentrale Behörde für das Haager Erwachsenenschutzübereinkommen ist die Direktion der Justiz und des Innern (ausgeübt durch: Gemeindeamt des Kantons Zürich [GAZ]). Das GAZ übernimmt eine Beratungs-, Übermittlungs- und Drehscheibenfunktion. Die Entscheidungskompetenz über die im Einzelfall zu ergreifenden Schutzmassnahmen obliegt weiterhin den örtlich zuständigen Vormundschaftsbehörden.

3. Zuständiges oberes Gericht für Kindesentführungsverfahren (Art. 7 Abs. 1 BG-KKE)

Zuständiges kantonales Gericht für die Beurteilung von Rückführungsgesuchen, einschliesslich der Massnahmen zum Schutz von Kindern, gemäss Art. 7 BG-KKE ist das Obergericht des Kantons Zürich.

4. Vollstreckungsbehörde bei Kindesrückführungen (Art. 12 Abs. 1 BG-KKE)

Vollstreckungsbehörde bei Kindesrückführungen ist das kantonale Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB).

5. Zuständige Behörden im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs (Art. 21 Haager Kindesentführungsübereinkommen, HKÜ; Art. 11 Europäisches Sorgerightsübereinkommen, ESÜ; Art. 35 Haager Kindesschutzübereinkommen, HKsÜ)

Im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs sind im Kanton Zürich folgende Behörden bzw. Gerichte zuständig:

- Zuständiges Gericht, 1. Instanz:
Zuständig ist das jeweils örtlich zuständige Bezirksgericht (der Kanton Zürich zählt zwölf Bezirksgerichte).
- Zuständiges Gericht, 2. Instanz:
In zweiter Instanz ist das Obergericht zuständig.
- Zuständiges Gericht, 3. Instanz:
In dritter Instanz ist das Kassationsgericht zuständig (gilt noch bis 31. Dezember 2010).
- Zuständige Behörden/Gerichte für Kindesschutzmassnahmen:
Das jeweilige Bezirksgericht ist im Rahmen von Eheschutz- und Scheidungsverfahren zur Anordnung von Kindesschutzmassnahmen zuständig. Ausserhalb dieser Verfahren ist die jeweils örtliche zuständige Vormundschaftsbehörde zuständig. Für die Abänderung gerichtlich angeordneter Kindesschutzmassnahmen und hinsichtlich der allgemeinen kinderbezogenen Scheidungsfolgen gilt ebenfalls eine differenzierte Regelung, wobei die Zuständigkeit des Gerichts auf streitige Änderungen über die Zuteilung der elterlichen Sorge und über die Unterhaltsbeiträge sowie für Anordnungen über den persönlichen Verkehr oder von Kindesschutzmassnahmen beschränkt ist, die im Zusammenhang mit der Neuregelung der elterlichen Sorge oder der Neufestsetzung der Unterhaltsbeiträge nötig sind; in den übrigen Fällen sind die Vormundschaftsbehörden zuständig. Im Kanton Zürich sind die Vormundschaftsbehörden kommunale Behörden. Als Vormundschaftsbehörde amtet jeweils die Exekutive der Gemeinde bzw. ein Ausschuss aus deren Mitte oder eine besondere Kommission.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wir beauftragt, dem Regierungsrat die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen zu beantragen.

III. Mitteilung an die Bildungsdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern sowie an das Obergericht.

Information der Gemeinden mit separatem Schreiben durch das Amt für Jugend und Berufsberatung sowie das Gemeindeamt.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi