

Regierungsratsbeschluss

vom 27. Oktober 2015

Nr. 2015/1677

KR.Nr. A 0108/2015 (DDI)

Auftrag Felix Lang (Grüne, Lostorf): Für Kindes- und Erwachsenenschutzrecht Lücken schliessen – Ombudsstelle schaffen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat schafft die Voraussetzungen für die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle - alleine oder im Verbund mit anderen Kantonen - mit entsprechenden Handlungskompetenzen für Kinder, Jugendliche und vom Erwachsenenschutzrecht betroffene Personen in allen Belangen, in denen sie mit dem Rechtssystem in Berührung kommen. Die Ombudsstelle soll das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Anordnung von Anhörung der Betroffenen wie auch wichtigen Bezugspersonen und das Recht auf eine Mandatierung einer Rechtsvertretung für nicht-urteilsfähige Kinder und Erwachsene haben.

2. Begründung

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) ist ein wichtiger Schritt für mehr Rechte von entsprechend benachteiligten Menschen. In der praktischen Umsetzung zeigen sich nun Lücken. Insbesondere befinden sich nicht urteilsfähige Kinder, deren Eltern das Sorgerecht entzogen wurde, in einem rechtslosen Zustand. Laut Kinderanwaltschaft Schweiz hat niemand stellvertretend für diese Kinder ein Beschwerderecht.

Es gibt keine Alternative zum KESR und somit zur fachlichen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Viele KESB-Mitarbeitende leisten unter öffentlichem Druck zum grössten Teil bereits hervorragende Arbeit. Dieser Teil wird aus Datenschutz- und Persönlichkeitsschutzgründen von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen.

So wie sich die Politik klar von unfairen unqualifizierten KESB-Bashings distanzieren muss, weil diese den Kindes- und Erwachsenenschutz untergraben, ja zerstören, darf berechtigte Kritik nicht ignoriert werden.

Berechtigte Kritik und Lücken gibt es. Der Hauptmangel kann neben der genannten juristischen Lücke folgendermassen beschrieben werden: Fehlende fachlich genügend kompetente Anhörungen. Diesbezüglicher Mangel kann einem Verfahren eine fatale falsche Richtung geben. Betroffene werden nervös und intervenieren erfolglos. Sie rennen an, werden verzweifelt und irgendetwas auch ausfällig. Es werden "Fakten" geschaffen, die vorbildlich selbstverantwortliche Menschen zu angeblichen Querulanten stempeln. Der Wille des Schutz- und Hilfsbedürftigen und die mildeste mögliche Schutzmassnahme wird nicht wirklich eruiert. Das Risiko von Verzweiflungstaten und illegalen Handlungen steigt.

KESB-Kenner bestätigen das grosse Problem von zu wenig verfügbarem qualifiziertem Fachpersonal. Gefordert ist insbesondere grosse Gesprächskompetenz, viel Erfahrung und Einfühlungsvermögen bzw. grosse Empathie.

Wo sich ein solcher Mangel zeigt, muss ein korrigierendes Eingreifen in den Verfahrensablauf eines KESB-Falles, wie auch bei jeder anderen Berührung von hilfs- und schutzbedürftigen Menschen mit unserem Rechtssystem, möglich sein.

Hier soll eine unabhängige Ombudsstelle in die Bresche springen. Die Ombudsstelle muss das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Anordnung von Anhörung der Betroffenen wie auch wichtigen Bezugspersonen und das Recht auf eine Mandatierung einer Rechtsvertretung für nicht-urteilsfähige Kinder und Erwachsene haben. Damit würde "nur" in Verfahrensabläufe eingegriffen. Die Entscheidungskompetenz und Unabhängigkeit der KESB, Gerichte, Strafverfolgungsbehörde, etc. bleiben unangetastet.

Die heutigen rechtlichen Möglichkeiten für eine Korrektur greifen zu spät. Sie sind meistens für Kinder im Sinn des Kindeswohls unverhältnismässig und für den Staat und die Betroffenen kostentreibend.

Eine unabhängige Ombudsstelle ist für das Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit sowie der Sicherstellung der Kinderrechte und Sicherstellung der Rechte von hilfs- und schutzbedürftigen Erwachsenen dringlich angezeigt.

Verläuft ein Verfahren gemäss den Standards (z. Bsp. der Leitlinien einer kindgerechten Justiz), benötigt es keine Handlungen durch die Ombudsstelle. Kommt es hingegen zu Fehlern, können sich Betroffene bei der Ombudsstelle melden. In der Folge werden die Entscheide breiter abgestützt, was sowohl die Qualität der Entscheide stützt, als auch die KESB entlastet.

Im Bereich Erwachsenenschutz sollen bereits bestehende Ombudsstellen in die Überlegungen mit einbezogen werden, um Doppelspurigkeiten zu verhindern.

Für die Finanzierung einer solchen Ombudsstelle kann davon ausgegangen werden, dass Fehleinschätzungen, abgesehen von der menschlichen Tragik, dem Steuerzahler (insbesondere den Gemeinden) langfristig ein Mehrfaches von dessen Verhinderung (Ressourcen einer Ombudsstelle) kosten.

Eine entsprechende Bundeslösung (für Kinder/Jugendliche), wie es eine Nationalrats-Motion (Bulliard-Marbach Christine, CVP) von Vertretern und Vertreterinnen der CVP, SP, FDP, CSP und EVP fordert, ist unter anderem mit dem Hinweis, es gäbe auch kantonale Lösungen, auf die lange Bank geschoben worden. Betroffene in unserem Kanton brauchen jetzt eine solche Lösung.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Fachlichkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Im Jahr 2013 haben die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) ihre Arbeit aufgenommen. Zusammensetzung und Auftrag der KESB sind Ergebnis eines längeren Reformprozesses des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB vom 10. Dezember 1907, SR 210). Eines der wichtigsten Reformziele war das Gewährleisten einer hohen Fachlichkeit der Behörde, welche in einem sensiblen Bereich tätig ist und häufig weitreichende Entscheidungen zu treffen hat. Das ZGB schreibt denn heute in Art. 440 auch vor, dass die KESB eine Fachbehörde zu sein hat, die ihre Entscheide in Dreierbesetzung fällt. Den Materialien zur Gesetzgebung, Gutachten und diversen wissenschaftlichen Texten ist zu entnehmen, dass man darunter in erster Linie ein interdisziplinär zusammengesetztes Gremium versteht, wobei die einzelnen Mitglieder erfahrene Berufspersonen ihres Fachs sind und die Tätigkeit in der KESB in aller Regel hauptberuflich ausüben. Darüber hinaus soll gewährleistet sein, dass diese Behörde für ein genügend grosses Einzugsgebiet tätig ist, damit Berührung mit möglichst vielen Fällen entsteht und sich dadurch Routine gegenüber einer Vielzahl von Geschäften einstellt. Im Weiteren kann den Grundlagen entnommen werden, die KESB-Behörden sollen so ausgestaltet sein, dass sie unabhängig wie Gerichte und nur von fachlichen Überlegungen geleitet, Entscheide fällen können. Im Weiteren ist zu erwähnen, dass es einer KESB trotz eigener Ressourcen unbenommen sein muss, das Expertenwissen Dritter zuzuziehen. Im Kanton Solothurn wurde im Rahmen der Revision des Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 4. April 1954 (BGS 211.1, EG ZGB) eine KESB eingeführt, welche all diese Rahmenbedingungen erfüllt. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass sie von den regionalen Sozialdiensten bei den Verfahren - insbesondere bei den nötigen Abklärungen im Vorfeld einer Entscheidung - unterstützt werden. Dadurch fliesst auch die Einschätzung von erfahrenen Praktikern und Praktikerinnen in die Entscheidungsfindung ein. Es sind al-

so alle Voraussetzungen gegeben, damit die KESB fachliche und unabhängige Entscheide trifft, die im berechtigten Interesse aller Beteiligten liegen.

3.2 Starke Rechtsstellung der betroffenen Personen

Die Revision des ZGB hat nicht nur zur Einführung von Fachbehörden geführt und das Laiensystem abgelöst. Es ist ganz allgemein auch zu einer Stärkung der rechtlichen Position von durch Massnahmen betroffenen Personen gekommen. Namentlich wurde auch die Stellung von Kindern gestärkt. Ihr Anspruch auf rechtliches Gehör in allen seinen Dimensionen sowie derjenige, in rechtliche Hinsicht den nötigen Beistand zu erhalten, ist heute in den gesetzlichen Grundlagen verbrieft. Darüber hinaus bestehen gute Voraussetzungen, in den Genuss einer unentgeltlichen Prozessführung zu gelangen. Es sind damit zeitgemässe Rahmenbedingungen gegeben, die eigenen und berechtigten Interessen bzw. die eigene Einschätzung, was „seinem Wohl“ zuträglich wäre, selbst oder mit Hilfe von Dritten einzubringen und in den Fokus der Behördenarbeit zu stellen.

3.3 Kontrollmechanismen

Eine KESB fällt oft einschneidende Entscheide. Der Gesetzgeber hat erkannt, dass es meist unangemessen ist, diese Verantwortung nur von zwei Schultern tragen zu lassen. Entsprechend hat er die KESB als Behörde ausgestaltet, die ihre Entscheidung prinzipiell in Dreierbesetzung zu fällen hat. Dabei gilt, dass auch der Vorsitz dieser Behörde mit einem Vorschlag unterliegen kann, wenn die beiden anderen Mitglieder eine andere Meinung vertreten. Damit ist schon in der Behörde selbst ein wirkungsvoller Kontrollmechanismus vorhanden. Darüber hinaus müssen alle Entscheide einer KESB mittels beschwerdefähiger Verfügung eröffnet werden. Dadurch ist der Zugang zum Rechtsweg gewährleistet, wobei im Kanton Solothurn das Verwaltungsgericht die zuständige Beschwerdestelle darstellt (§ 130 EG ZGB). Im Übrigen ist die Legitimation zur Beschwerde niederschwellig ausgestaltet, d.h. die Voraussetzungen für die betroffenen Personen selbst, aber auch für Personen aus deren Umfeld, zum Beschwerdeverfahren zugelassen zu werden, sind in aller Regel rasch gegeben.

Im Weiteren ist zu erwähnen, dass die KESB nicht nur vom Verwaltungsgericht beaufsichtigt wird. Sie ist ebenso einer administrativen Aufsicht unterstellt, welche beim Departement des Innern angesiedelt ist (§ 129 EG ZGB). Diese nimmt aktuell jegliche Beschwerden und kritische Äusserungen von allen Personen entgegen. Sie klärt Sachverhalte, Fallführung, das Einhalten von Rechten und Pflichten, prüft das mögliche Optimierungspotenzial bzw. setzt dieses durch und gibt eine sachgerechte Rückmeldung an die Melder und Melderinnen. Sollte sich eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes zeigen, erfolgt von Amtes wegen eine Überweisung der Beschwerdesache. Darüber hinaus haben sich alle drei KESB als Verwaltungsbehörden auch allen anderen Kontrollen zu unterziehen, die für öffentlich-rechtliche Dienststellen gelten (z.B. einer Revisionen vonseiten der Finanzkontrolle).

3.4 Anhörung

Grundsätzlich soll eine Verwaltung und insbesondere eine Entscheidbehörde, wie es die KESB ist, stets ein offenes Ohr für die Anliegen der Betroffenen haben. Eine „Kultur des Zuhörens“, welche nicht nur den verfahrensrechtlichen Anforderungen genügt, sondern einem von Empathie geprägten Umgang mit der Kundschaft entspringt, sollte dabei zum Selbstverständnis einer KESB gehören. In einer jungen Organisation muss dieses jedoch zuerst sorgfältig aufgebaut werden. Gelingt dies, wird die KESB als unabhängige und vor allem gerechte Behörde wahrgenommen, deren Entscheide auf gute Akzeptanz stossen werden. Demgegenüber ist eine Ombudsperson immer nur eine funktionale Anhörungsstelle. Sie kann im Idealfall die Kommunikation zwischen betroffener Person und Verwaltung verbessern, jedoch keine Entscheidung fällen, die Wirkung entfaltet. Die betroffene Person hat damit nicht den Nutzen, den sie sich allenfalls

erhofft. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoller, die KESB in ihrer Funktion zu stärken und dabei die erforderliche „Kultur des Zuhörens“ anzulegen.

3.5 Kostenfolgen

Vielfach wird argumentiert, die positiven Wirkungen einer Ombudsstelle würden die Betriebskosten wieder einspielen; sie könnte kostenneutral betrieben werden. Dies entspricht nicht den Erfahrungswerten. Eine Ombudsstelle, die bspw. nur gerade durch eine Person betrieben wird, führt bereits zu wiederkehrenden Lohn- und Strukturkosten von rund 200'000 Franken. Diese Einschätzung deckt sich auch mit denjenigen aus anderen Kantonen.¹⁾ Dabei können Ombudspersonen lediglich Empfehlungen abgeben; sie ersetzen die Beschwerdeinstanzen nicht. Vielmehr arbeitet die Ombudsperson parallel zu diesen. In den genannten Kosten nicht berücksichtigt ist zudem, dass mit der Einführung einer Ombudsstelle der Aufwand der Behörden, Stellungnahmen zu verfassen und an Anhörungen teilzunehmen, steigt.

3.6 Fazit

Nach dem Ausgeführten erscheint der Mehrwert einer Ombudsstelle zu gering. Die KESB im Kanton Solothurn hat alle Instrumente, um ihrer Aufgabe im Sinne aller Beteiligten und mit Fokus auf die Bedürfnisse der Betroffenen gerecht zu werden. Zudem ist sie in ein ausgebautes und niederschwelliges Kontroll- und Aufsichtssystem eingebunden. Vor diesem Hintergrund ist die Funktion und Stellung der KESB in der nächsten Zeit vor allem zu stärken. Das Einrichten einer Ombudsstelle würde diese Entwicklung unnötig stören.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

¹⁾ Vgl. S. 45 der Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat des Kantons Freiburg vom 4. November 2014 zum Entwurf des Ombudsgesetzes (OmbG), einsehbar unter https://www.fr.ch/publ/files/pdf69/2014-DIAF-9_message_de1.pdf; oder S. 44 der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Kantonsrat vom 9. Dezember 2014 über die Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten, einsehbar unter http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b_132.pdf.

Verteiler

Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, SET, BOR (2015/066)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat