



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0713.01

ED/P090713
Basel, 13. Mai 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Mai 2009

Ratschlag

betreffend

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE)

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Begründung.....	3
3. Zuständiges oberes Gericht.....	4
4. Zentrale Behörde des Kantons	5
4.1 Interdisziplinäres Netzwerk	6
4.2 Festlegen der Zentralen Behörde des Kantons Basel-Stadt	6
5. Vollstreckungsbehörde bei Kindesrückführungen	6
6. Zuständige Behörden im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs	6
7. Finanzielle Auswirkungen	7
8. Antrag	8

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, ein kantonales Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) vom 21. Dezember 2007 zu schaffen.

2. Begründung

Mit Bundesbeschluss vom 21. Dezember 2007 haben National- und Ständerat der Umsetzung des Übereinkommens über internationale Kindesentführung sowie der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen zugestimmt und den Bundesrat ermächtigt, die beiden Haager Übereinkommen zu ratifizieren. Gleichzeitig wurden auch das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) angenommen.

Das neue Bundesgesetz verkürzt den Instanzenweg und setzt das Beschleunigungsprinzip bzw. Beschleunigungsgebot um. Das Gesetz verlangt die Einrichtung von Zentralen Behörden in den Kantonen und auf Bundesebene. Weiter soll ein interdisziplinäres Netzwerk von Fachstellen (Institutionen) und Fachpersonen geschaffen werden.

Im Zentrum steht das Wohl jedes einzelnen Kindes, was kinderorientierte Lösungsansätze fordert. Mit dem neuen Gesetz sollen insbesondere Kinder, die von einem Elternteil ins Ausland entführt worden sind, besser geschützt werden. Das Rückführungsverfahren wird beschleunigt. Mediationsverfahren sollen eine gütliche Einigung zwischen den Eltern fördern.

Der Bundesrat hat beschlossen, das neue Gesetz und die beiden Übereinkommen am 1. Juli 2009 in Kraft zu setzen. Die Kantone müssen im Hinblick auf diese Inkraftsetzung folgende Beschlüsse fassen:

1. Bestimmen der Zentralen Behörde für das Haager Kindesschutzübereinkommen (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE).
2. Bestimmen der Zentralen Behörde für das Haager Erwachsenenschutzübereinkommen (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE).
3. Bezeichnen des oberen Gerichts, welches für Kindesrückführungen als einzige Instanz des Kantons zuständig ist (Art. 7 Abs. 1 BG-KKE).
4. Bezeichnen der Vollstreckungsbehörde bei Kindesrückführungen (Art. 12 Abs. 1 BG-KKE).
5. Bezeichnen der zuständigen Behörden im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs (Art. 21 Haager Kindesentführungsübereinkommen, HKÜ; Art. 11 Europäisches Sorgerechtsübereinkommen, ESÜ; Art. 35 Haager Kindesschutzübereinkommen, HKsÜ).

Zudem sind Kantone und Bund im Sinne von Art. 3 Abs. 1 BG-KKE verpflichtet, ein Netzwerk von Fachpersonen und Institutionen aufzubauen, die in der gebotenen Eile für Beratung, Vermittlung und Mediation sowie für die Kindesvertretung zur Verfügung stehen.

3. Zuständiges oberes Gericht

Als zuständiges Gericht sieht das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) vor, dass die Kantone ein oberes Gericht bezeichnen, welches als einzige Instanz über allfällige Rückführungsgesuche entscheidet (Art. 7)¹. Dadurch sollen der Instanzenweg verkürzt und einzelne Verfahren sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene vereinfacht und beschleunigt werden. Gleichzeitig hat das zuständige Gericht die Aufgabe, das Kind und seine Interessen in den Mittelpunkt des Verfahrens zu stellen. Im Zentrum stehen dabei die verpflichtende Vertretung und Anhörung des Kindes sowie die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und die Mediation.

Diese Gerichtszuständigkeit festzulegen, ist Sache der Legislative. Allerdings ergibt sich bereits aus dem Sinn des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110), dass für diese Aufgabe im Kanton Basel-Stadt nur das Appellationsgericht in Frage kommt. Das Bundesgericht beurteilt gemäss Art. 72 Abs. 2 lit. b. Pt. 7. auch Beschwerden auf dem Gebiet des Kinderschutzes. Die Beschwerde an das Bundesgericht ist nur zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen und des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 75 Abs. 1 BGG). Auch wenn in einer lex specialis allenfalls ein anderes Gericht bezeichnet werden könnte, so macht dies im vorliegenden Fall wenig Sinn. Das Appellationsgericht ist bereits das oberste kantonale Gericht für zivilrechtliche, strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Streitigkeiten. Es kann daher die Aufgabe als einzige Instanz auch bei Rückführungsgesuchen von Kindern übernehmen. Auch ist das Appellationsgericht in der Lage, die notwendigen Entscheide rasch zu fällen. In einem eigenen Einführungsgesetz soll diese Zuständigkeit festgehalten werden. Weiter wird Art. 7 Abs. 2 BG-KKE wörtlich ins kantonale Einführungsgesetz übernommen. Damit wird zusätzlich verdeutlicht, dass das Appellationsgericht als zuständiges oberes Gericht im Kanton Basel-Stadt das Verfahren an das obere Gericht eines anderen Kantons abtreten kann, wenn die Parteien sowie das Appellationsgericht als angerufenes Gericht dem zustimmen.

Auch die Übergangsbestimmung von BG-KKE soll sinngemäss übernommen werden. Weil das Bundesgesetz wie erwähnt am 1. Juli 2009 wirksam wird, muss ferner auch das kantonale Einführungsgesetz auf das gleiche Datum für wirksam erklärt werden.

Beinahe alle Kantone, welche bisher bereits Beschluss über das zuständige obere Gericht gefasst haben, haben das kantonale Obergericht mit der Aufgabe betraut (AR: Obergericht; GR: Kantonsgesetz; LU: Obergericht; NE: Autorité tutélaire de surveillance; NW: Oberge-

¹ Art. 7 BG-KKE: ¹ Zuständig für die Beurteilung von Rückführungsgesuchen einschliesslich der Massnahmen zum Schutz von Kindern ist als einzige Instanz das obere Gericht des Kantons, in dem sich das Kind im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs aufhält.

² Das Gericht kann das Verfahren an das obere Gericht eines anderen Kantons abtreten, wenn die Parteien und das ersuchte Gericht dem zustimmen.

richt; SO: Zivilkammer des Obergerichts; TI: Prima Camera civile del Tribunale d'appello; VD: Tribunal cantonal; ZG: Obergericht [Stand März 2009]).

4. Zentrale Behörde des Kantons

Während die Festlegung der oberen Gerichtsbarkeit Sache der Legislative und somit des Grossen Rates ist, ist es gemäss Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz) vom 22. April 1976 (SG 153.100) Sache des Regierungsrates, die Zentrale Behörde und die Vollstreckungsbehörde zu bezeichnen.

Die Zentrale Behörde des Kantons kann massgeblich als Triagestelle verstanden werden. Sie arbeitet eng mit der Zentralen Behörde des Bundes, anderen kantonalen Zentralen Behörden und den Zentralen Behörden im Ausland zusammen. Sie ist für den Informationsfluss und die Übermittlung von Massnahmen und Beschlüssen zwischen den einzelnen Behörden und Instanzen zuständig und stellt auf Antrag die Bescheinigungen gemäss Art. 40 Abs. 3 HKsÜ und Art. 38 Abs. 3 HEsÜ aus. Im Weiteren koordiniert sie unter Berücksichtigung des Beschleunigungsprinzips die laufenden Verfahren und die Umsetzung von Massnahmen.

Damit die Zentrale Behörde des Kantons von den Partnern im In- und Ausland sowie den Konfliktparteien als unparteiisch wahrgenommen wird, agiert die Zentrale Behörde des Kantons in der Regel nicht in operativen Bereichen. Vielmehr bedient sie sich eines interdisziplinären Netzwerks und vergibt Mandate für Anhörungen, Mediation, Vermittlung, Abklärungen und dergleichen. Einen Schwerpunkt legt sie auf die kindergerechte Vertretung und Anhörung des Kindes. Unter Einbezug der rechtlichen, psychologischen und interkulturellen Aspekten verpflichtet sie Kinderanwältinnen und Kinderanwälte oder beantragt eine Verbeiständigung des Kindes.

Der Regierungsrat sieht vor, die Zentrale Behörde im Erziehungsdepartement im Bereich Jugend, Familie und Sport anzusiedeln. Diese Lösung ist in einer verwaltungsinternen Konsultation bevorzugt worden, weil in diesem Bereich bereits die Zentrale Behörde Adoption und die Abteilung Kindes- und Jugendschutz beheimatet sind. Allenfalls wird darauf im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Vormundschaftsrechts und der Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zurückgekommen. Vorerst plant der Regierungsrat aber, die kantonale Zentrale Behörde betreffend die neuen Haager Übereinkommen und betreffend die internationale Kindesentführung im Erziehungsdepartement zusammen mit der bereits bestehenden Zentralen Behörde betreffend das Haager Adoptionenübereinkommen anzusiedeln. Letztere besitzt bereits eine mehrjährige Erfahrung in der Umsetzung eines Haager Übereinkommens im Umfeld des internationalen Kinderschutzes und verfügt bereits über ein Netzwerk im In- und Ausland. Für den Bereich des internationalen Erwachsenenschutzes – es ist zu vermuten, dass Erwachsenenschutzverfahren in der Praxis eher selten sein werden – wird die Zentrale Behörde des Kantons eine enge Zusammenarbeit mit der Vormundschaftsbehörde des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt suchen, womit die Vormundschaftsbehörde zum engeren Kreis des interdisziplinären Netzwerks gezählt werden kann.

4.1 Interdisziplinäres Netzwerk

Das Bundesamt für Justiz, in dem die Zentrale Behörde des Bundes angesiedelt ist, hat von Abs. 2 in Art. 3 BG-KKE Gebrauch gemacht und die in Abs. 1 aufgezählten Aufgaben einer privaten Stelle übertragen, nämlich der Schweizerischen Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSI). Der SSI verfügt über ein Netzwerk von sozialen und juristischen Partnern in über 140 Ländern, die sich in Fragen des Kindes- und Familienschutzes in einem transnationalen Zusammenhang spezialisiert haben. Die Zentrale Behörde des Kantons wird folglich auch die Zusammenarbeit mit dem SSI suchen und das bestehende Netzwerk des SSI mit Fachpersonen und Fachstellen aus der Region ergänzen sowie im Einzelfall auf das Netzwerk zurückgreifen.

4.2 Festlegen der Zentralen Behörde des Kantons Basel-Stadt

Wie erwähnt kann der Regierungsrat gemäss Organisationsgesetz die Zentrale Behörde des Kantons festlegen und entscheiden, in welchem Departement sie angesiedelt werden soll. Er wird dies rechtzeitig vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes in einer Verordnung festhalten. Allerdings wären die Ausführungen für die Festlegung des oberen Gerichts kaum nachvollziehbar, wenn nicht der Zusammenhang zur Zentralen Behörde des Kantons aufgezeigt werden kann. Aus diesem Grund und zur besseren Les- und Interpretierbarkeit des Gesetzes wird im Gesetz explizit festgehalten, dass der Regierungsrat die Zentrale Behörde bezeichnet.

5. Vollstreckungsbehörde bei Kinderrückführungen

Auch die Festlegung der Vollstreckungsbehörde ist Sache der Exekutive und damit des Regierungsrats. Diese Aufgabe wird den «Bevölkerungsdiensten und Migration» im Justiz- und Sicherheitsdepartement zukommen, welche über Erfahrungen von Rückführungen und Vollstreckungsmassnahmen verfügen. Allenfalls wird die Kantonspolizei zur Ausführung und Umsetzung von Anordnungen der Gerichte oder anderer Behörden beigezogen werden müssen. Aus dem bereits erwähnten Grund der besseren Les- und Interpretierbarkeit wird im Gesetz festgehalten, dass der Regierungsrat die Vollstreckungsbehörde bezeichnet.

6. Zuständige Behörden im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs

Die zuständigen Behörden im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs sind in Art. 21 Haager Kindesentführungsübereinkommen, HKÜ und in Art. 11 Europäisches Sorgerechtsübereinkommen, ESÜ; Art. 35 Haager Kinderschutzübereinkommen, HKsÜ geregelt. Die zuständigen Behörden eines Vertragsstaates können die Behörden eines anderen Vertragsstaates ersuchen, ihnen bei der Durchsetzung der wirksamen Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr (sinngemäße Übersetzung: des Rechts zum persönlichen Umgang) Hilfe zu leisten. Diese Aufgabe wird ebenfalls der Zentralen Behörde des Kantons zukommen. Diese koordiniert die Anfragen und leitet sie den im Erwachsenen- oder Kinderbereich zuständigen Stellen weiter.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich nur abschätzen. Bereits in der Botschaft des Bundes zur Umsetzung der Übereinkommen über internationale Kindesentführung sowie zur Genehmigung und Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen (Botschaft Nr. 07.029 vom 28. Februar 2007) ist festgehalten worden, dass die verbesserte Wahrung der Kindesinteressen sich kostenerhöhend für die Kantone auswirken wird (S. 2631). Gemäss Art. 38 HKsÜ und Art. 36 HEsÜ tragen die Zentralen Behörden und die anderen staatlichen Behörden der Vertragsstaaten die Kosten, die ihnen durch die Anwendung entstehen.

Das Bundesamt für Justiz zählte für das Jahr 2008 80 Anträge aus der Schweiz ans Ausland und 31 Anträge des Auslands an die Schweiz. Die Zentrale Behörde des Bundes erledigte 20 Rückführungsfälle; drei Viertel der Fälle konnten ohne Gerichtsverfahren gelöst werden. Wie viele Fälle aus dem Kanton Basel-Stadt stammen, ist unbekannt und wird vom Bundesamt für Justiz nicht kommuniziert. Allerdings handelt es sich hier nur um Fälle, die von der Zentralen Behörde des Bundes koordiniert worden sind. Nicht berücksichtigt sind jene Fälle, die bisher direkt von verschiedenen kantonalen Behörden bearbeitet worden sind oder die aufgrund fehlender Anlaufstellen im Sande verliefen.

Wie viele Fälle *zusätzlich* auf das kantonale obere Gericht kommen, ist kaum abschätzbar. Der Aufwand des Appellationsgerichts wird im Gesamtpaket der Anpassung der gerichtlichen Strukturen im Hinblick auf die zahlreichen neuen bundesrechtlichen Anforderungen abgeklärt und berücksichtigt. Der Aufwand der Zentralen Behörde des Kantons ist einerseits abhängig von der Anzahl der ab 1. Juli 2009 zu bearbeitenden Verfahren, anderseits kann der Aufwand für die einzelnen Verfahren enorm variieren. Weiter kommt hinzu, dass sich die Anzahl der Vertragsstaaten in den nächsten Jahren deutlich vergrössern dürfte. So plant die Europäische Gemeinschaft, dass ihre Mitglieder im Jahr 2010 sowohl das Haager Kinderschutzabkommen (HKsÜ) als auch das Haager Erwachsenenschutzabkommen (HEsÜ) ratifizieren sollen. Dies würde bedeuten, dass die Anzahl Mitgliedstaaten von heute 13 sehr rasch auf rund 40 steigen wird. Auch kann nicht abgeschätzt werden, wie viele Staaten, welche die Haager Übereinkommen nicht ratifiziert haben, in Zukunft die Kanäle der Zentralen Behörden nutzen werden, wenn sich ein Kindes- oder Erwachsenenschutzfall ereignet. Aufgrund der Grenzlage des Kantons Basel-Stadt ist zudem zu vermuten, dass der Kanton von der geplanten Ratifizierung der beiden Haager Übereinkommen in Frankreich und Deutschland mehr betroffen sein wird als andere Kantone. Dies ist allerdings nur eine Vermutung und basiert nicht auf verifizierten Erhebungen. Kosten fallen zudem für die Vollstreckung von Rückführungen an. Auch diese Auslagen sind abhängig von der Anzahl von Rückführungen und dem individuellen Aufwand der einzelnen Rückführung. Sie können ebenfalls erheblich variieren. Aus diesem Grund werden den betroffenen Departementen zusätzliche Mittel erst bewilligt, wenn erste Erfahrungszahlen vorliegen.

8. Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem vorgelegten Entwurf des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE)

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (EG BG-KKE)

(vom [[Hier Datum eingeben](#)])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) vom 21. Dezember 2007, auf Antrag des Regierungsrats, beschliesst:

I. ZUSTÄNDIGES GERICHT (ART. 7 ABS. 1 UND 2 BG-KKE)

§ 1. Zuständig für die Beurteilung von Rückführungsgesuchen, einschliesslich der Massnahmen zum Schutz von Kindern, ist als einzige Instanz das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt.

² Es kann das Verfahren an das obere Gericht eines anderen Kantons abtreten, wenn die Parteien und das ersuchte Gericht dem zustimmen.

II. ZUSTÄNDIGE ZENTRALE BEHÖRDE FÜR DAS HAAGER KINDESSCHUTZÜBEREINKOMMEN (ART. 2 ABS. 1 BG-KKE) UND FÜR DAS HAAGER ERWACHSENENSCHUTZÜBEREINKOMMEN (ART. 2 ABS. 1 BG-KKE)

§ 2 Der Regierungsrat bezeichnet die zuständige Zentrale Behörde für das Haager Kindeschutzübereinkommen und das Haager Erwachsenenschutzübereinkommen.

III. VOLLSTRECKUNGSBEHÖRDE BEI KINDES RÜCKFÜHRUNGEN (ART. 12 ABS. 1 BG-KKE)

§ 3 Der Regierungsrat bezeichnet die Vollstreckungsbehörde bei Kindesrückführungen.

IV. ZUSTÄNDIGE BEHÖRDEN IM BEREICH DES SCHUTZES DES PERSÖNLICHEN VERKEHRS (ART. 21 HAAGER KINDESENTFÜHRUNGSÜBEREINKOMMEN, HKÜ; ART. 11 EUROPÄISCHES SORGERECHTSÜBEREINKOMMEN, ESÜ; ART. 35 HAAGER KINDESSCHUTZÜBEREINKOMMEN, HKsÜ)

§ 4 Der Regierungsrat bezeichnet die zuständigen Behörden im Bereich des Schutzes des persönlichen Verkehrs.

V. ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNG

Die Bestimmungen dieses Gesetzes, die internationale Kindesentführungen betreffen, sind auch auf Rückführungsgesuche anwendbar, die bei Wirksamwerden dieses Gesetzes bereits eingereicht worden sind.

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird auf 1. Juli 2009 wirksam.