



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Collomb Eric

2020-CE-7

Ein Familiengericht für den Kanton Freiburg?

I. Anfrage

Unsere Gesellschaft entwickelt sich ständig weiter. Dies gilt auch für den familiären Bereich, wo neue Familienmodelle entstehen. Überdies lassen sich immer mehr Ehepaare scheiden und es gibt immer mehr Patchworkfamilien. Diese Feststellung führt zum Schluss, dass sich auch das Familienrecht an diese soziale Veränderung anpassen muss. Dabei sollte der Schwerpunkt auf den emotionalen Bedürfnissen der betroffenen Personen liegen, besonders während der starken Spannungen, die solche Umwälzungen hervorrufen.

1. Frage:

- a) Welche Anpassungen hat die Freiburger Justiz vorgenommen, um diesem gesellschaftlichen Wandel wirksam zu begegnen?
- b) Wie hat die Freiburger Justiz auf die emotionalen Bedürfnisse reagiert, die aufgrund der starken Spannungen im Zuge dieser Umwälzungen entstehen?

Bei der Reorganisation der familiären Beziehungen überschneiden sich rechtliche und soziale Aspekte. Das Familienrecht muss den Familien einen emotional-familiären Bezugsrahmen bieten, nützlich sein und Mittel für die Konfliktlösung aufzeigen. Deshalb sollten sich beispielsweise Verfahren, die Kinder betreffen, stärker auf Mediation stützen oder Alternativen zu häuslicher Gewalt fördern. Die Gerichte hätten so eher die Rolle eines gesellschaftlichen Kontrollorgans als die eines urteilenden Organs. Um diesen enormen Herausforderungen gewachsen zu sein, sind deshalb Spezialisierung und Interdisziplinarität (Recht, Psychologie, Soziales) erforderlich. Dem Spezialverfahren, in dem die gütliche Konfliktlösung und alternative Formen der Konfliktlösung (insbesondere die Mediation) angewandt werden, kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Demzufolge ist die Einführung einer weit gefassten Zuständigkeit der Familiengerichte klar wünschenswert.

2. Frage:

- a) Wie beurteilt der Staatsrat die interdisziplinäre Zusammensetzung (Recht, Psychologie und Soziales) der Freiburger Richterschaft?
- b) Werden Mediation und die Förderung von Alternativen zu häuslicher Gewalt in Verfahren, die Kinder betreffen, genügend genutzt?
- c) Gibt es ein Spezialverfahren für die gütliche Konfliktlösung?
- d) Wie hoch ist die Erfolgsrate der Versuche zur gütlichen Konfliktlösung?

Der Kanton Aargau verfügt seit 1. Januar 2013 über Familiengerichte. Die Arbeiten dazu hatten 2011 begonnen. Die Familiengerichte des Kantons behandeln nicht nur Ehescheidungen, sondern auch Kindes- und Erwachsenenschutzfälle. Die Familiengerichte sind Abteilungen der bestehenden elf Bezirksgerichte des Kantons Aargau. Laut dem Geschäftsbericht 2018 Gerichte Kanton Aargau (S. 16) fanden die Vorteile des aargauischen Modells mit der Integration der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in die Gerichtsorganisation Bestätigung.

3. Frage:

- a) Die Vorteile des aargauischen Modells mit der Integration der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in die Gerichtsorganisation wurden bestätigt. Wie beurteilt der Staatsrat die Integration dieser Behörden in die Gerichtsorganisation?
- b) Ist der Staatsrat bereit, die Schaffung eines Familiengerichts im weiten Sinn zu prüfen, dessen Zuständigkeit alle Fragen des Familienrechts wie Eherecht, Scheidungsrecht, Kindesrecht sowie die Bestimmungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt, jene zu Streitigkeiten zwischen eingetragenen Partnerinnen und Partnern, die Regelung von Unterstützungsbeiträgen an Familienmitglieder oder auch das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht umfassen würde?

23. Januar 2020

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Gerichtsbehörden zurzeit analysiert werden, um ihre Organisation zu verbessern und ihre Arbeitsweise noch effizienter zu gestalten. Betreffend die Prüfung bzw. Beantwortung gewisser Fragen von Grossrat Collomb wird deshalb auf diese Analyse verwiesen.

Im Übrigen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Frage:

- a) ***Welche Anpassungen hat die Freiburger Justiz vorgenommen, um diesem gesellschaftlichen Wandel wirksam zu begegnen?***
- b) ***Wie hat die Freiburger Justiz auf die emotionalen Bedürfnisse reagiert, die aufgrund der starken Spannungen im Zuge dieser Umwälzungen entstehen?***

Es gibt zwei verschiedene Arten der gütlichen Konfliktlösung: Mediation und Schlichtungsverfahren. Die Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) widmet ihnen mehrere Bestimmungen. Dies gilt auch für das Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1).

Auf Bundesebene richtet sich das *Schlichtungsverfahren* im Wesentlichen nach den Artikeln 197 ff. ZPO und auf Kantonebene nach den Artikeln 60 ff. JG. Die ZPO folgt dem Grundsatz: «Zuerst schlichten, dann richten», oder anders gesagt dem Grundsatz der vorgängigen Schlichtung. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Zivilbehörde in der Regel zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens versuchen kann, eine Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen (Art. 124 Abs. 3 ZPO). Die Freiburger Gerichtsbehörden wenden diese Regel sehr wohl an, gerade bei familiären Konflikten. Davon zeugen die entsprechenden Statistiken in den Berichten des Justizrats (Bericht 2018, veröffentlicht unter: https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-06/rapport_annuel_cm_jahresbericht_jr_2018.pdf; s. insbesondere S. 179).

Die *Mediation* ist im Wesentlichen in den Artikeln 213 ff. ZPO geregelt. Der Kanton Freiburg hat seinerseits Artikel 125 JG verabschiedet, der die diesbezüglich anwendbaren Grundsätze festlegt. Gemäss dem 1. Satz von Absatz 1 dieser Bestimmung kann in allen Verfahren jederzeit eine Mediation durchgeführt werden. Artikel 125 Abs. 2 JG betrifft insbesondere Familienverfahren, von denen Kinder betroffen sind, namentlich bei Fragen des Sorgerechts und des Besuchsrechts. Er sieht vor, dass die Richterin oder der Richter die Eltern mit deren Zustimmung an eine Mediatorin oder einen Mediator überweisen kann. Diese bzw. dieser hat den Auftrag, die Parteien anzuhören und zu beraten, damit eine Konventionallösung getroffen werden kann. Artikel 125 Abs. 3 JG behält die Anerkennung und Einrichtung von Familienberatungsstellen nach Artikel 171 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vor. Gemäss Absatz 4 dieser Bestimmung können zudem staatliche Mediationsstellen eingerichtet werden. Die Verordnung über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen vom 6. Dezember 2010 (MedV; SGF 134.11) setzt ausserdem die Modalitäten für die Umsetzung der im Justizgesetz vorgesehenen Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen im Rahmen eines Gerichtsverfahrens fest.

In Anwendung von Artikel 125 Abs. 2 und 3 JG hat der Kanton Freiburg einen Leistungsvertrag mit der Paar- und Familienberatung Freiburg abgeschlossen. Die Beratungsstelle verfügt über ausgebildete Mediatorinnen und Mediatoren und bietet bei Trennungen Mediationen an. In diesem Rahmen setzt sie im Einvernehmen mit den betroffenen Personen Vereinbarungen auf, die anschliessend der zuständigen Gerichtsbehörde vorgelegt werden. Im Jahr 2019 haben 409 Personen die Dienste der Paar- und Familienberatung in Anspruch genommen; diese hat ihrerseits 455 Mediationsitzungen durchgeführt. Die Gerichtsbehörden haben in 15 Fällen eine Mediation angeordnet. In Familiensachen können sich die Parteien nicht nur an die Paar- und Familienberatung wenden, sondern auch an die unabhängigen Mediatorinnen und Mediatoren, die im Freiburger Register ihres Berufsstands eingetragen sind. Die Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen erstellt dazu jedes Jahr eine Statistik. 2019 zählte sie 60 Fälle, bei denen die Mediation im Zivilverfahren eingeleitet wurde. 13 Fälle betrafen Schwierigkeiten auf der Paarebene und 45 eine Problematik in Zusammenhang mit Kindern. Im gleichen Jahr wurden zudem 214 Mediationen ausserhalb von Zivilverfahren eingeleitet. Davon betrafen 100 Fälle das Paar und 27 die Kinder. Es sei hier angemerkt, dass die Zahlen der Paar- und Familienberatung nicht in die Statistik der Kommission eingeflossen sind. Die Zahlen der Paar- und Familienberatung werden zurzeit in einer separaten Tabelle veröffentlicht. Dennoch zeigen die Daten, dass Paare, die sich trennen, auf Wunsch eine Mediation in Anspruch nehmen können, bevor ein Zivilverfahren eröffnet wird.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die GSD seit Ende 2019 an einem Leitfaden für Trennungs- und Scheidungsfälle arbeitet. Darin sollen Eltern, die sich trennen wollen, insbesondere auf ihre Rechte und Pflichten und auf die (namentlich finanziellen) Konsequenzen einer Trennung hingewiesen werden.

Zudem laufen verschiedene Projekte, welche die Einführung der Mediation zum Ziel haben. Diese sollten der erwähnten Analyse als Inspiration dienen. So hat der Kanton Wallis ein Pilotprojekt mit Namen «Cochem» gestartet, mit dem insbesondere Kinder bei Trennungen besser geschützt werden sollen. Im Rahmen der Analyse der Gerichtsbehörden wurde auch die Frage einer allfälligen Neuordnung bestimmter Gerichtsbehörden wie z. B. der Bezirksgerichte diskutiert. Allerdings lässt sich bereits jetzt sagen, dass die Meinungen zu diesem Thema weit auseinandergehen. Es sind also vorerst die Ergebnisse der Analyse abzuwarten.

Zur spezifischeren Frage eines Familiengerichts wird festgehalten, dass die Analyse in zwei Teilen erfolgt und namentlich bei den Bezirksgerichten ansetzte. Der zweite Teil, der zurzeit im Gang ist, betrifft unter anderem die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Ein allfälliges Familiengericht würde Kompetenzen dieser beiden Behörden vereinen. Die Frage ist also in diesem zweiten Teil der Analyse zu prüfen.

Aus den obgenannten Punkten geht hingegen definitiv hervor, dass die betroffenen Freiburger Behörden einschliesslich der Gerichtsbehörden dem gesellschaftlichen Wandel im familiären Bereich und dem damit einhergehenden Unterstützungsbedarf seit vielen Jahren Rechnung tragen.

2. Frage:

a) *Wie beurteilt der Staatsrat die interdisziplinäre Zusammensetzung (Recht, Psychologie und Soziales) der Freiburger Richterschaft?*

Artikel 9 JG nennt die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Person als Richterin oder Richter wählbar ist, gleichgültig ob haupt- oder nebenberuflich. Artikel 10 JG sieht vor, dass Berufsrichterinnen und -richter entweder im Besitz eines Anwaltspatentes oder im Besitz eines Lizentiates oder Masters der Rechtswissenschaften sein müssen. Zudem müssen sie genügende praktische Kenntnisse für die Ausübung des vorgesehenen Amtes nachweisen (. Satz).

Besonders bei den Friedensgerichten, die gemäss Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 15. Juni 2012 (KESG; SGF 212.5.1) die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs sind, muss die Präsidentin oder der Präsident der Schutzbehörde über die Qualifikationen gemäss Artikel 10 JG verfügen. Artikel 2 Abs. 2, 2. Satz KESG führt aus, dass die weiteren Mitglieder, je nach Fall, entsprechend ihren nachgewiesenen Kompetenzen, namentlich in Sachen Sozialarbeit, Psychologie/Pädagogik, im Bereich Gesundheit oder Buchhaltung oder in der Vermögensverwaltung bestimmt werden.

Zurzeit sind alle Magistratspersonen der Freiburger Gerichtsbehörden mindestens Juristin oder Jurist¹. Die Beisitzenden der Friedensgerichte verfügen über Spezialkenntnisse in Psychologie, Buchhaltung oder Vermögensverwaltung, wie es das Gesetz vorsieht. Diejenigen der erstinstanzlichen Zivilgerichte verfügen grundsätzlich nicht über Spezialkenntnisse. Die Zusammensetzung der Freiburger Gerichtsbehörden ist demnach in dieser Hinsicht nicht ganz interdisziplinär. Die Frage nach der Wahl der Beisitzenden (Entschädigung, Kompetenzen) war Gegenstand der noch laufenden Analyse der Gerichtsbehörden. Es sind also vorerst deren Ergebnisse abzuwarten.

b) *Werden Mediation und die Förderung von Alternativen zu häuslicher Gewalt in Verfahren, die Kinder betreffen, genügend genutzt?*

Wie oben ausgeführt erstellt die Kommission für Mediation jedes Jahr eine Statistik der Mediationen, die in oder ausserhalb von Zivilverfahren von Mediatorinnen und Mediatoren des Freiburger Registers eingeleitet wurden. Diesbezüglich wird auf die Antwort auf die erste Frage verwiesen. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass eine Mediation bei der Lösung von familiären Konflikten nicht immer das probateste Mittel darstellt. Einige Fachpersonen sind der Meinung, dass eine Mediation in Fällen häuslicher Gewalt nicht in Frage kommt. Diese Sichtweise entspricht den

¹ Nur bei einer Magistratin, die seit 2008 im Amt ist, gilt die Übergangsbestimmung von Artikel 30 KESG.

Grundsätzen der Istanbul-Konvention des Europarats (s. Art. 48 Abs. 1: Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile). Es obliegt in jedem Fall der zuständigen RichterIn oder dem zuständigen Richter, zu entscheiden, ob eine Mediation angebracht ist oder nicht.

c) *Gibt es ein Spezialverfahren für die gütliche Konfliktlösung?*

Diesbezüglich wird auf die Antwort auf die erste Frage verwiesen.

d) *Wie hoch ist die Erfolgsrate der Versuche zur gütlichen Konfliktlösung?*

Was die Erfolgsrate der behördlichen Schlichtungsversuche angeht, wird auf die Statistiken verwiesen, die der Justizrat jedes Jahr in seinem Bericht publiziert, namentlich auf jene für das Jahr 2018 (https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-06/rapport_annuel_cm_jahresbericht_jr_2018.pdf, s. insbesondere S. 179).

Aus der Statistik der Mediationskommission (die bis jetzt die Zahlen der Paar- und Familienberatung noch nicht enthält) geht hervor, dass 2019 von 60 Mediationen, die in einem Zivilverfahren eingeleitet wurden, 14 mit einer vom Gericht ratifizierten Vereinbarung abgeschlossen wurden und 13 zu einer Verbesserung der Situation geführt haben, obwohl keine Einigung erzielt werden konnte. Einige Fälle waren zudem am 31. Dezember 2019 noch hängig. Von den 214 Mediationen, die ausserhalb eines Zivilverfahrens begannen, wurden 8 später im Verfahren weitergeführt, und in 109 Fällen wurde kein Verfahren eröffnet. Auch hier waren einige Fälle am 31. Dezember 2019 noch hängig.

3. Frage:

a) *Die Vorteile des aargauischen Modells mit der Integration der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in die Gerichtsorganisation wurden bestätigt. Wie beurteilt der Staatsrat die Integration dieser Behörden in die Gerichtsorganisation?*

Es sei daran erinnert, dass im Kanton Freiburg die Friedensgerichte die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sind. Sie sind erstinstanzliche Gerichtsbehörden, ebenso wie die Bezirksgerichte. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter werden also auf die gleiche Weise gewählt und erfüllen in allen Punkten dieselben Anforderungen wie die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten. Die Friedensgerichte gehören demnach voll und ganz zur Gerichtsorganisation des Kantons Freiburg (s. Art. 123 der Verfassung). Dies war überdies bereits lange vor Inkrafttreten des KESG im Jahr 2013 der Fall. Das Freiburger System unterscheidet sich demnach in dieser Hinsicht nicht von dem des Kantons Aargau.

b) *Ist der Staatsrat bereit, die Schaffung eines Familiengerichts im weiten Sinn zu prüfen, dessen Zuständigkeit alle Fragen des Familienrechts wie Ehe, Scheidungsrecht, Kindesrecht sowie die Bestimmungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt, jene zu Streitigkeiten zwischen eingetragenen Partnerinnen und Partnern, die Regelung von Unterstützungsbeiträgen an Familienmitglieder oder auch das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht umfassen würde?*

Es sei hier daran erinnert, dass der Staatsrat namentlich bei Inkrafttreten der ZPO eine Totalrevision der Freiburger Gerichtsorganisation vornahm. Als der Revisionsentwurf in Vernehmlassung ging, hatte der Staatsrat beschlossen, die Schaffung eines Familiengerichts zu befürworten, obwohl in der

Vernehmlassung zum Vorentwurf Vorbehalte geäußert worden waren. Der Vorschlag wurde jedoch vom Grossen Rat verworfen. Diesbezüglich wird auf den Vorentwurf des JG von 2009 und auf die Botschaft des Staatsrats vom 14. Dezember 2009 zum Entwurf des JG verwiesen.

Überdies findet wie gesagt eine Analyse der Gerichtsbehörden statt, die sich insbesondere mit der Frage einer Reorganisation bestimmter Behörden befasst. Es sind also vorerst deren Ergebnisse abzuwarten. Wie oben erwähnt gehen die Meinungen zu dieser Frage weit auseinander, namentlich was die Schaffung eines allfälligen Familiengerichts angeht.

21. April 2020