

# Interdisziplinäre Familiengerichte im Kanton Zürich

## 1. Zusammenfassung

Ausgehend von der neuen Eidgenössischen Zivilprozessordnung (E-ZPO) plant der Kanton Zürich eine umfassende Neugestaltung des kantonalen Justizwesens, um mit der nationalen Gesetzgebung kompatibel zu bleiben. In Bezug auf die Gerichtsbarkeit im Familienbereich sieht der Regierungsrat jedoch keinen Handlungsbedarf. Dies obwohl der heutige Ansatz bei der Bewältigung von familienrechtlichen Auseinandersetzungen alles andere als befriedigend ist: Die Zuständigkeiten sind auf Bezirksgerichte und Vormundschaftsbehörden aufgesplittert; vor allem ist unter Fachleuten mittlerweile weitgehend unbestritten, dass der konfrontative Ansatz mit Siegern und Verlierern gerade im Familienbereich bei den Betroffenen grosses Leid schafft – insbesondere bei Kindern. Er generiert unerwünschte und vermeidbare gesellschaftliche Folgekosten in beträchtlicher Höhe.

Zudem nimmt der Reformentwurf des Regierungsrates nicht zur Kenntnis, dass mit dem neuen eidgenössischen Vormundschaftsrecht auch im kantonalen Vormundschaftswesen Handlungsbedarf besteht. Das neue Vormundschaftsrecht verlangt zwingend ein professionelles, interdisziplinär zusammengesetztes Gremium für die Behandlung von vormundschaftlichen Angelegenheiten. Es ist deshalb nahe liegend, im Rahmen der epochalen Umgestaltung des Justizwesens im Kanton Zürich auch die unerlässliche Reform der Vormundschaftsbehörden zu berücksichtigen.

mannschafft schlägt deshalb vor, spezialisierte Familiengerichte zu schaffen, die als interdisziplinäres Gremium für sämtliche familienrechtlichen und vormundschaftlichen Belange zuständig sind. Interdisziplinäre Familiengerichte verhindern nicht nur die Entstehung von ineffizienten und kostenintensiven Doppelspurigkeiten im Justizwesen. Sie sollen in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen auf deren Kooperation hinarbeiten und so nachhaltige Lösungen erzielen. Nicht nur die Betroffenen profitieren von einer kooperativen Streitbeilegung, sondern auch die Gesellschaft durch sinkende Folgekosten von familienrechtlichen Auseinandersetzungen. Diese Form der Gerichtsbarkeit weist etwa in Deutschland eine praktisch hundertprozentige Erfolgsquote auf und wird deshalb in vielen deutschen Bundesländern flächendeckend eingeführt.

Darüber hinaus fordert mannschafft, dass im Rahmen der Gerichtsreform eine auf familienrechtliche Fragen spezialisierte Schlichtungsbehörde geschaffen wird. Für miet-, arbeits- und sogar gleichstellungsrechtliche Belange soll eine besondere Stelle entstehen. Wir sind der Ansicht, dass es auch für die vielschichtigen und sensiblen Probleme von Familien in Krisensituationen eine spezialisierte Schlichtungsstelle mit der notwendigen Mediationskompetenz unbedingt braucht.

Schliesslich verlangt mannschafft vom Kanton Zürich die Abgabe von Verfahrensgarantien, wonach der Kanton den betroffenen Bürgern maximale Zeiträume für die Entscheidung ihrer Anliegen zusichert. Mit der Umkehr der Beweislast müsste der Kanton begründen, weshalb die festgelegten Zeiträume nicht eingehalten werden können. Ist eine solche Begründung nicht ausreichend, würde der Kanton entschädigungspflichtig.

Wir sind überzeugt, dass diese Massnahmen dazu beitragen, im Kanton Zürich ein zeitgemässes Staatswesen zu schaffen, das sich an den Bedürfnissen der Bürger als Betroffene und als Steuerzahler orientiert.

## 2. Ausgangssituation

In diesem Abschnitt findet sich eine Auslegeordnung des heutigen Standes der Organisation der familien- und vormundschaftsrechtlichen Rechtssprechung im Kanton Zürich. Darüber hinaus wird der zwingende Veränderungsbedarf aufgezeigt, der sich durch die Änderung der Gesetzgebung auf Bundesebene ergibt. Der Fokus unserer Betrachtungen liegt auf dem Familienrecht – ein dringend reformbedürftiger Bereich, der in der geplanten Neugestaltung des Justizwesens im Kanton Zürich jedoch praktisch überhaupt nicht vorkommt.

### 2.2. Heutige Situation der Austragung familienrechtlicher Streitigkeiten

mannschafft hat als Vereinigung von durch Scheidung und Trennung betroffener Menschen eine jahrzehntelange, reichhaltige Erfahrung mit der Praxis von Gerichten und Behörden im Kanton Zürich. Die unten aufgeführten Merkmale begegnen uns in unserer täglichen Beratungspraxis und sind durch zahllose Fälle aus unserem Erleben empirisch erhärtet und durch verschiedene andere Praktiker bestätigt.

Das heutige, wenig effiziente und alles andere als nachhaltige System zur Austragung familienrechtlicher Streitigkeiten hat eine ganze Reihe von Schwächen, auf die wir im Folgenden eingehen. Durch seinen Fokus auf den Konflikt produziert bei den Betroffenen – insbesondere bei den betroffenen Kindern – grosses Leid und hohe Kosten für die Steuerzahler. Einige dieser Kosten, die durch die Gesellschaft zu tragen sind, sind z.B.

- familiäre Gewalt bis hin zum Familiendrama
- hohe, teilweise sogar steuereffiziente Kosten für Fremdplatzierungen
- Alimentenausfälle und -bevorschussungen
- Kosten für Strafverfolgung und –vollzug, Opferhilfe
- Kosten für den Beizug von Spezialisten wie Psychologen, Beistände, Gutachter usw.
- Kosten für unentgeltliche Prozessführung oder Entschädigung der Parteienvertretung
- Kosten für Arbeitsausfälle, Krankheit, Sucht
- Kosten für Sozialhilfe und -arbeit
- usw.

Diese Kosten verteilen sich auf eine Vielzahl von Trägern auf allen Ebenen des Staatswesens und der öffentlich finanzierten sozialen Sicherungssysteme, weshalb sie bisher noch niemals ermittelt wurden.

#### 2.2.1. Bezirksgerichte

Die Bewältigung von familienrechtlichen Streitigkeiten in einem Verfahren vor Gericht entspricht zwar einer juristischen Tradition, hat jedoch eine ganze Reihe von gravierenden Nachteilen. Gerade in familiären Auseinandersetzungen haben die Betroffenen in der Regel auch noch nach dem Verfahren eine mehr oder weniger enge Beziehung zueinander (z.B. mit ihren Kindern). Deshalb sind Auseinandersetzungen, wie sie vor traditionellen Gerichten geführt werden, nicht situationsgerecht. Beide Seiten versuchen das Gericht von der Richtigkeit ihrer Position zu überzeugen – häufig dadurch, dass sie die Gegenseite schlecht machen. Das Gericht als aussenstehende Instanz kann sich im Rahmen eines Verfahrens von den Eigenschaften und Lebensumständen der Betroffenen kaum ein adäquates Bild machen, da in erster Linie Behauptungen über sich und die Gegenpartei ausgetauscht werden. Es soll dann jedoch ein Urteil fällen, das einschneidende Auswirkungen für die Lebensumstände der Betroffenen hat.

Diesen systemimmanenten Zwang zur Konfrontation statt zur Kooperation zwischen den Betroffenen betrachten wir im Familienrecht als unflexibel und kontraproduktiv. Ein System, dass Sieger und Verlierer schafft (und jeder vor Gericht dafür kämpft, zum Sieger zu werden) stellt eine schwere Belastung der Beziehungen der Betroffenen nach einem Verfahren dar. Insbesondere in Bezug auf die Nachscheidungsbeziehung von Eltern wäre es jedoch von grösster Wichtigkeit, dass diese Trotz ihrer Trennung zum Wohle der betroffenen Kinder miteinander wieder kooperieren können. Verfahren, welche die bestehenden Differenzen zwischen den Eltern durch das praktisch systemimmanente Waschen schmutziger Wäsche vor Gericht noch zusätzlich verschärfen, sind einer stabilen, konstruktiven Nachscheidungsbeziehung der Betroffenen äusserst abträglich.

Hinzu kommen noch einige weitere Mängel der heutigen Verfahren vor Gericht:

- lange Wartefristen
- hohe finanzielle und administrative Hürden für die Bürger zum Beschreiten des Rechtsweges
  - faktischer Anwaltszwang
  - hohe Kosten
- keine fachspezifische Kompetenzen der Gerichte (Psychologie, Sozialarbeit, Medizin usw.). Diese müssen durch externe Sachverständige beigezogen werden (teuer, zeitaufwändig)

Aus diesen Gründen sind wir der Überzeugung, dass ein traditionelles Gerichtsverfahren keine adäquate Lösung für Familienrechtsstreitigkeiten darstellt.

## 2.2.2. Vormundschaftsbehörden

Im Kanton Zürich sind die Vormundschaftsbehörden (VB) auf Gemeindeebene organisiert. Dies hat zur Folge, dass die Ausgestaltung und die Fachkompetenz je nach Gemeindegrösse äusserst unterschiedlich sind. Während in den Städten Zürich und Winterthur in den VBs v.a. Juristen hauptamtlich tätig sind, wird diese Funktion in kleineren Gemeinden von Teilen oder dem gesamten Exekutivorgan wahrgenommen. Dessen Mitglieder haben i.d.R. keine besondere fachspezifische Ausbildung, was angesichts der häufig sehr hohen Komplexität der zu behandelnden Fälle geradezu als fahrlässig anzusehen ist.

Es gibt eine sehr lange Liste von Problemen, die aus der heutigen Struktur und Arbeitsweise der VBs resultieren. Diese sind u.a.:

- Bürger- und Praxisferne
- jahrelange Verfahrensdauer
  - Rechtsunsicherheit
  - Verletzung der Rechte und Interessen der direkt Betroffenen (v.a. Kinder)
  - hohe Kosten für die Betroffenen und den Staat
- langer, komplizierter Rechtsweg
  - erst administratives, dann judikatives Verfahren
  - Überschneidungen mit Judikative (Behandlung von Rekursen zunächst vor dem Bezirksrat, dann zum Obergericht und schliesslich vor Bundesgericht)
- Koordination hängiger Fälle mit dem Bezirksgericht bleibt dem Zufall überlassen

- Der Vollzug ist nicht gewährleistet: Compliance im Ermessen der Betroffenen (z.B. Besuchsrechtsverweigerungen trotz rechtskräftiger Verfügung), trotz rechtlicher Möglichkeiten trifft der Staat i.d.R. keine Sanktionen gegen solche Rechtsverletzungen
- bei Laiengremien (d.h. Gemeindeexekutiven) fehlen i.d.R. professionelle Kenntnisse, Erfahrung und oft Zeit für einen fundierten Entscheid
- häufig mangelnde Professionalität (z.B. mangelnde Kenntnis des aktuellen Standes der wissenschaftlichen Diskussion, auch bei ‚professionellen‘ VBs)
- Überforderung der Behördenvertreter
- häufig Entscheide nach Kassenlage bzw. Auslastung der Institutionen anstatt nach den Bedürfnissen der Betroffenen
- Zunahme der Anzahl und Komplexität der Fälle
- Zunahme der anwaltlichen Vertretungen bei VB-Verfahren
- häufige ideologische Verblendung, auch und besonders bei ‚professionellen‘ Behörden
- Der Einsatz anerkanntermassen effizienter Instrumente wie der angeordneten Mediation unterbleibt häufig; oft weil dafür niemand ein Budget vorgesehen hat
- keinerlei Qualitätssicherung

Diesen gravierenden Problemen sind nicht nur uns in unserer jahrzehntelangen Beratungspraxis begegnet, sondern zahlreiche Stellen vom Bundesrat bis zu den Vormundschaftsbehörden selbst haben einen dringenden Reformbedarf konstatiert. Das neue Vormundschaftsrecht bringt einige wesentliche Verbesserungen und löst einen grossen Veränderungsbedarf im Vormundschaftswesen des Kantons Zürich aus.

### 2.2.3. Alternative Formen der Konfliktbewältigung

Alternative Formen der Konfliktbewältigung im Familienbereich wie die angeordnete Familienmediation fristen im Kanton Zürich lediglich ein Mauerblümchendasein. Dies obwohl sich gerade dieses Instrument trotz zahlreicher Hindernisse als äusserst effizient erwiesen hat und der Kanton Zürich bei dessen Entwicklung in der Schweiz eine Pionierrolle eingenommen hat. Gemäss den Erfahrungen der Praktiker aus dem Umfeld des Jugendsekretariats Bülach, die im Kanton Zürich über die meiste Erfahrung mit diesem Instrument verfügt, lassen sich damit gute Erfolge bei der Regelung von hochstrittigen Familienproblemen wie etwa Besuchsrechtsproblemen erzielen. Dies obwohl

- die angeordnete Mediation häufig erst dann eingesetzt wird, wenn alle anderen Instrumente versagt haben und damit lediglich die ‚schwierigen bis hoffnungslosen Fälle‘ damit bearbeitet werden
- der heutige gesetzliche Rahmen mit der massiven faktischen Bevorzugung der Mutter einen ausgewogenen Verhandlungsprozess, bei dem sich die Kontrahenten auf Augenhöhe begegnen, praktisch unmöglich macht („Russland-verhandelt-mit-Georgien-Syndrom“)
- die generelle Einstellung der Kontrahenden nicht auf Kooperation, sondern auf das Sieger-/Verlierer-Schema ausgerichtet ist

Obwohl Vorteile und Erfolg der angeordneten Mediation auf der Hand liegen, wird diese im Kanton Zürich nur selten angewendet. Dies obwohl gerade die VBs durchaus die Möglichkeit hätten, den Einsatz dieses Instrumentes zu verfügen. Stattdessen bringen die traditionellen Massnahmen von der Fremdplatzierung (die in kleineren Gemeinden häufig zu einer Erhöhung des Steuerfusses führt) bis hin zum Gefängnisaufenthalt gravierende Nachteile für die Betroffenen und massive Kosten für den Staat mit sich.

Auch dieses Beispiel zeigt, wie weit sich die Rechts- und Gerichtspraxis im Kanton Zürich von den Bedürfnissen der Bürger als Betroffene und als Steuerzahler entfernt hat.

Daran mag auch nichts ändern, dass es im Kanton ein Beratungsangebot in Familienfragen gibt. Auch die heutige Institution des Friedensrichters vermag in der familienrechtlichen Auseinandersetzung wenig zu überzeugen, weil

- dessen Bezug freiwillig ist, was angesichts der heutigen asymmetrischen Machtverhältnisse für eine Partei unattraktiv ist
- Die Friedensrichter i.d.R. keine spezifische Ausbildung im Familienbereich haben, oft nicht einmal eine Mediatorenausbildung besitzen

## **2.3. Gesetzesprojekte auf nationaler Ebene**

Auf Bundesebene sind eine Reihe von Gesetzesrevisionen in Gang, die teilweise massive Auswirkungen auf die institutionelle Praxis des Familien- und Vormundschaftsrechtes im Kanton Zürich haben werden. Der Ausarbeitungsgrad dieser Gesetzesprojekte ist unterschiedlich, jedoch wird ihnen die Form der Rechtssprechung auf Kantonebene früher oder später Rechnung tragen müssen.

### **2.3.1. Neue Eidgenössische Zivilprozessordnung (E-ZPO)**

Die neue E-ZPO bildet Anlass und Grundlage für die anstehende Revision des Gerichtswesens. In Bezug auf das Familienrecht bringt sie im Wesentlichen folgende Neuerungen

- Vereinheitlichung der Rechtspraxis in der Schweiz
- Stärkung der aussergerichtlichen Streitbeilegung
- Stärkung der Selbstverantwortung der Parteien
- Autonomie der Kantone bei der Gerichtsorganisation
- Die Kantone bleiben für Gerichts- und Anwaltstarife zuständig
- Prozess und Vollstreckung sollen effizienter werden

### **2.3.2. Neues Vormundschaftsrecht**

Das neue eidgenössische Vormundschaftsrecht wurde nach langer Anlaufzeit am 19.12.08 von der Bundesversammlung verabschiedet. Es sieht eine Reihe zwingender Veränderungen vor, die von den Kantonen umgesetzt werden müssen:

- Schaffung von Fachbehörden
- Entscheide müssen i.d.R. von mindestens drei Personen gefällt werden
- Interdisziplinarität; d.h. mindestens zwei, besser mehr Professionen müssen im Spruchkörper vertreten sein
- Professionalität des Spruchkörpers ist unverzichtbar
- Einführung der Staatshaftung, d.h. der Kanton primär haftet für falsche Entscheide, nicht mehr die Behördenmitglieder
- Organisationskompetenz bleibt bei den Kantonen; sie können wählen, ob die Fachbehörde als Organ der Exekutive oder der Judikative gebildet wird

Für den Kanton Zürich hat dies zur Konsequenz, dass das bisherige System der Gemeindeexekutive (bzw. deren Vertreter) als vormundschaftliches Entscheidungsgremium nicht mehr mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Deshalb ist im Kanton Zürich eine Reform der Vormundschaftsbehörden aus folgenden Gründen unumgänglich:

- Die Gemeindeexekutive als Fachbehörde ist i.d.R. nicht mehr ausreichend qualifiziert
- Es sind Spruchkörper in gemeindeübergreifenden Vormundschaftskreisen zu bilden
- Eine Professionalisierung auch ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur ist zwingend

Auf formeller Ebene sind im Kanton Zürich die Auswirkungen des neuen Vormundschaftsgesetzes auf Bundesebene unter anderem:

- Starker Trend zur Judikativisierung vormundschaftlicher Entscheide statt deren Behandlung in einer Administrativkommission
- Verlust der Gemeindeautonomie auf dem Gebiet vormundschaftlicher Massnahmen
- Bezirksrat als Appellationsinstanz verschwindet

### **2.3.3. Gemeinsame elterliche Verantwortung**

Heute gilt in der Schweiz noch das Scheidungsrecht aus dem Jahr 2000, wonach dem Vater eines ehelichen Kindes bei einer Scheidung grundsätzlich das Sorgerecht entzogen wird, ausser die Mutter des Kindes wünsche dies nicht. Ledige Väter haben heute von Gesetzes wegen keinerlei Mitsprache in Kinderbelangen, ausser die Mutter räume es ihnen ein. Diese archaische, gegen elementare Menschenrechte verstossende und im internationalen Vergleich antiquierte Praxis soll auch in der Schweiz eine Veränderung erfahren. Die Schweizerische Vereinigung für gemeinsame Elternschaft (GeCoBi) hat in diesem Zusammenhang im Juni 2007 einen umfassenden Gesetzesentwurf vorgelegt, der den internationalen Tendenzen des Familienrechtes auch in der Schweiz zum Durchbruch verhelfen will. Diese sehen nicht nur die rechtliche, sondern auch die lebensweltliche Gleichstellung von Vater und Mutter vor.

Der international beobachtbare Trend in der Ausgestaltung des modernen Familienrechtes orientiert sich an folgenden Parametern, die ihren Niederschlag auch in der Arbeit der Entscheidungsgremien im Familienrechts- und Vormundschaftsbereich finden werden müssen:

- Sowohl Vater als auch Mutter sind grundsätzlich erziehungsfähig
- Mutter und Vater haben die gleichen Rechte und Pflichten bei der Kindererziehung und –betreuung
- Das System der Beziehungstriade Vater-Mutter-Kind bleibt auch bei einer Trennung weiterhin bestehen, wenn auch in einer anderen Konfiguration
- Der Staat betrachtet die Eltern als fähig, ihre Angelegenheiten auch in Bezug auf ihre Kinder selbst zu regeln
- Die betroffenen Eltern sind motiviert, ihre persönlichen Angelegenheiten (auch Schwierigkeiten) so weit wie möglich selbst zu regeln
- Der Staat fordert von den Eltern das Finden einer gütlichen Einigung und unterstützt sie dabei
- Nur bei Versagen der Eltern greift der Staat (Richter, Behörden) ein

Gerade hat der Bundesrat den seit langem angekündigten Gesetzentwurf zur gemeinsamen elterlichen Sorge vorgelegt, der im Wesentlichen eine Gleichstellung von verheirateten und unverheirateten Eltern vorsieht. Es ist also davon auszugehen, dass auch auf diesem Gebiet ein Handlungsbedarf bei der formellen und inhaltlichen Ausrichtung des Rechtswesens entsteht.

### **3. Geplante Revision der Gerichte im Kanton Zürich**

Im Rahmen der Revision schlägt der Regierungsrat eine Reihe von spezialisierten Fachgerichten vor. Diese sollen durch ihre Zusammensetzung und ihre Konzentration auf spezifische Rechtsgebiete eine hohe sachliche Qualität sowie eine Ausgewogenheit der Entscheidungsfindung gewährleisten. Wir sind der Auffassung, dass ein solcher Ansatz auch bei familien- und vormundschaftsrechtlichen Auseinandersetzungen dringend notwendig ist.

#### **3.1. Zum Vorschlag des Regierungsrates**

Als Organisation, die seit Jahrzehnten Menschen in Trennung und Scheidung begleitet, beschränken wir uns auf die familienrechtlichen Aspekte der geplanten Gerichtsreform. Doch gerade auf diesem Gebiet müssen wir mit grossem Bedauern feststellen, dass im Vorschlag des Regierungsrates wenig bis gar nichts zu diesem wichtigen und dringend reformbedürftigen Themenkreis enthalten ist.

Wir mussten konstatieren, dass gerade im Bereich der Schlichtungsbehörden keinerlei Bezug auf das inhaltlich wie auch zahlenmässig bedeutende Segment des Familienrechts genommen wird. Während der Entwurf die Schaffung von spezialisierten arbeits-, miet- und sogar gleichstellungsspezifischen Schlichtungsbehörden vorsieht, fehlen besondere Schlichtungsbehörden für familiäre Streitigkeiten völlig. Dies obwohl es besonders für eine erfolgreiche Arbeit im Familienbereich anerkanntermassen eine spezifische, wenn möglich interdisziplinäre Ausbildung braucht.

Die gegenwärtigen Friedensrichter haben häufig keine spezifische Mediationsausbildung, und schon gar nicht eine Ausbildung in Familienmediation. Sie sind deshalb kaum geeignet, um im sensiblen Familienbereich erfolgreich zu arbeiten. mannschafft fordert deshalb die Schaffung von spezifischen Schlichtungsbehörden für familienrechtliche Streitigkeiten, die durch Menschen mit einer entsprechenden Aus- oder Weiterbildung zu besetzen sind.

Die gleiche Überlegung gilt für den Bereich der Gerichte. Ein typisches Merkmal familienrechtlicher Auseinandersetzungen ist die spezifische Komplexität der Fälle. Diese sollen durch ein spezialisiertes Gremium von interdisziplinär zusammengesetzten Fachleuten bearbeitet werden. Dabei soll das Schwergewicht nicht auf der Konfrontation sondern auf der Kooperation sowohl der beteiligten Fachleute untereinander wie auch mit den Betroffenen liegen.

Im Weiteren werden wir diese Überlegungen weiter erläutern.

#### **3.2. Familiengerichte als Fachgericht**

Im Rahmen der Reform des Justizwesens schlagen wir die Schaffung von interdisziplinären Familiengerichten vor. Sie entsprechen den Vorgaben des neuen Vormundschaftsrechts und ersetzen die heutigen Vormundschaftsbehörden. Zudem übernehmen die Familiengerichte alle Fälle des Ehe- und Familienrechtes, welche heute bei den Bezirksgerichten angesiedelt sind.

Das neue Vormundschaftsrecht fordert zwingend, dass die Kantone professionelle interdisziplinäre Gremien zum Entscheid von Vormundschaftssachen schaffen. Würde der Kanton Zürich entsprechende Vormundschaftsbehörden aufbauen, entstünden so kostspielige und ineffiziente Doppelspurigkeiten mit den bestehenden Bezirksgerichten, welche zu einem guten Teil eng verwandte und in einer beträchtlichen Anzahl Fälle sogar gleiche Themengebiete bearbeiten.

Mit Familiengerichten als Fachgerichte für familienrechtliche und vormundschaftliche Angelegenheiten lässt sich nicht nur der Aufbau von teuren Parallelstrukturen vermeiden, sondern auch das vielseitige und komplexe Wissen für die Bearbeitung solcher Angelegenheiten an wenigen Polen bündeln, was sich positiv auf die Qualität und die Effizienz der Rechtssprechung auswirkt.

Die Weiterführung der Doppelspurigkeiten zwischen Bezirksgerichten und Vormundschaftsbehörden hätte darüber hinaus noch weitere gravierende Nachteile: Bereits heute gibt es Schnittstellen und Überschneidungen zwischen Vormundschaftsbehörden und Bezirksgerichten bei Scheidungsverfahren; so werden Regelungen des persönlichen Verkehrs (i.A. Besuchsrecht genannt) durch die Bezirksgerichte verfügt, jedoch durch die Vormundschaftsbehörden abgeändert und (leider nur theoretisch) durchgesetzt. Mit der rechtlichen Gleichstellung von verheirateten und unverheirateten Eltern verkommt diese Unterscheidung zur Farce. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb gewisse Kinderbelange vor dem Bezirksgericht verhandelt werden sollen, andere wiederum von einer interdisziplinär besetzten Vormundschaftsbehörde. Ohne Vereinheitlichung entsteht hier ein gravierendes Problem mit der Rechtsgleichheit.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt auch die Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden in ihrer umfangreichen Analyse der in der Schweiz vorhandenen Modelle der vormundschaftlichen Entscheidgremien und der Auswirkungen des neuen Vormundschaftsrechtes als Idealfall die Zusammenlegung von vormundschaftlicher und familienrechtlicher Entscheidungsinstanz.

### **3.3. Interdisziplinäre Familiengerichte**

Mit der Vereinheitlichung der Institutionen der Rechtssprechung in familienrechtlichen Streitigkeiten ist zunächst einmal eine Schonung staatlicher Ressourcen verbunden, wenn nicht zwei weitgehend parallele Strukturen aufgebaut und unterhalten werden müssen. Dadurch könnten zwar strukturell einige Synergien gewonnen und Schnittstellen abgebaut werden. Wenn diese Gerichte nach dem traditionellen System der Konfrontation arbeiten und weiterhin Sieger und Verlierer produzieren statt auf gemeinsame Interessen basierende Lösungen erarbeiten, ist für die Betroffenen dadurch nur wenig gewonnen und man könnte auch weiterhin kaum nachhaltige, langfristig tragfähige Lösungen erzielen.

Im Ausland, z.B. Deutschland setzt sich die Erkenntnis durch, dass erfolgreiche Familiengerichte anders funktionieren müssen. Dies hat das Beispiel der Cochemer Praxis gelehrt, von der sich zahlreiche deutsche Bundesländer für die Ausgestaltung ihrer Familiengerichte inspirieren lassen. Das an den Kanton Zürich grenzende Bundesland Baden-Württemberg führt die interdisziplinär arbeitenden Familiengerichte seit einigen Jahren flächendeckend ein.

Die zentralen Elemente der Cochemer Praxis und ihres durchschlagenden Erfolges bei der Bewältigung von konfliktiven Familienstreitigkeiten sind:

- Interdisziplinäre Zusammenarbeit aller beteiligten Professionen (Richter, Anwälte, Jugendamt, Gutachter, Beratungsstelle)

- Rasche Traktandierung aller Schritte und Massnahmen (z.B. Ersttermin beim Jugendamt innert 2 Wochen nach Eingang des Scheidungsbegehrens)
- Fokussierung auf die Kindesinteressen
- Vereinfachte Verfahren, Verzicht auf Konfrontation der Parteien, Schwergewicht auf mündliche Verfahren
- aktiver Einbezug von Eltern und Kindern
- Druck auf die Eltern, um selbst zu konsensualen Lösungen zu kommen

Auf diese Weise lassen sich die Synergien, die sich durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit ergäben, auf ideale Weise nutzen. Der Staat schüfe schlanke Strukturen mit klarer Verantwortlichkeiten. Das Gericht hätte als ‚Process Owner‘ die Verantwortung über die Abwicklung des Verfahrens und könnte alle weiteren beteiligten Stellen (die heute oft nebeneinander her arbeiten) sinnvoll einbinden und koordinieren.

Der wesentliche Unterschied und Erfolgsfaktor der interdisziplinären, die Betroffenen mit einbeziehenden Vorgehensweise liegt jedoch in der Tatsache, dass den Betroffenen klar gemacht wird, dass sie selbst für ihr Leben die Verantwortung zu übernehmen haben. Sie können diese nicht an eine dritte Person wie einen Richter delegieren. Die Betroffenen werden dazu gebracht, im Dialog miteinander selbst Lösungen für die Gestaltung ihrer Zukunft zu finden.

Dies hat zur Folge, dass so erarbeitete gemeinsame Lösungen weitaus nachhaltiger sind als von aussenstehenden Dritten auferlegte Urteile. Dies bedeutet auch, dass im Rahmen des Prozesses zur gemeinsamen Lösungsfindung auch an einer zuvor oftmals zerstörten Plattform der gemeinsamen Kommunikation erarbeitet wird. Dies erlaubt es den Betroffenen, auch nach Abschluss des Verfahrens konstruktiv miteinander zu kommunizieren, was gerade für die betroffenen Kinder von zentraler Bedeutung ist und nicht zuletzt auch staatliche Stellen entlastet.

In Cochem, wo dieses Prinzip der interdisziplinären Zusammenarbeit seit 1993 erfolgreich praktiziert wird, sind die Erfahrungen damit ausgezeichnet: Die Erfolgsquote beträgt praktisch 100 %. Nach den übereinstimmenden Aussagen mehrerer Praktiker konnten in 15 Jahren gerade einmal vier (!) Fälle nicht auf einvernehmliche Weise gelöst werden.

Ein solches Modell der familiären Konfliktbewältigung hätte dramatische Auswirkungen auf die zuvor beschriebenen sozialen Kosten der familiären Auseinandersetzungen; diese liessen sich drastisch reduzieren.

### **3.4. Schlichtungsbehörden bei familienrechtlichen Streitigkeiten**

Ein gravierender Mangel im vorliegenden Entwurf ist das Fehlen einer auf familienrechtliche Streitigkeiten ausgerichteten Schlichtungsbehörde. Gerade im Familienbereich mit seinen vielschichtigen und sensiblen Fragestellungen kann eine professionelle Schlichtung den Betroffenen – insbesondere den betroffenen Kindern – viel Leid und dem Staat hohe Kosten ersparen.

Die weltweiten Erfahrungen zeigen, dass aussergerichtlich erarbeitete Regelungen besser eingehalten werden als aufgezwungene Lösungen.

- Sie befähigen die Eltern, spätere finanzielle Veränderungen und Veränderungen bei der Kinderbetreuung selbständig zu regeln.

- Das Verständnis für die Probleme beider Seiten erhöht die Kooperationsbereitschaft und führt weg von Schuldzuweisungen.
- Mediation ermöglicht es, die Interessen der Eltern in befriedigende Lösungen einzubauen, bei denen die wirklichen Interessen der Kinder grosse Beachtung erfahren.

Wie in Abschnitt 2.3.3 erwähnt, wird es den Gegnern des gemeinsamen Sorgerechtes kaum gelingen, in der Schweiz die längst fällige Gleichstellung von Vater und Mutter zu verhindern. Dies bedeutet, dass mit der Beseitigung der asymmetrischen Machtverhältnisse auch im Kanton Zürich mit einem sprunghaft steigenden Bedarf an Schlichtungen im Familienbereich zu rechnen ist. Dies ist umso mehr ein wichtiger Motivator für die Schaffung von spezialisierten Stellen im Kanton – nicht zuletzt deshalb, weil der Staat dadurch letztlich beträchtliche Mittel einsparen kann.

Es gilt zu beachten, dass der Kanton Zürich nicht auf der grünen Wiese mit dem Aufbau solcher Strukturen beginnen muss, sondern bereits ein über beträchtliches personelles und konzeptionelles Know-How auf dem Gebiet der angeordneten Schlichtung verfügt. Die Arbeit des Jugendsekretariates Bülach ist vorbildhaft für die ganze Schweiz. Wir möchten, dass dieses Modell für verbindlich erklärt und im ganzen Kanton angewendet wird.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Schlichtungsbehörden erscheint uns angebracht, diese auf kantonaler Ebene zu organisieren. Viele – insbesondere kleinere – Gemeinden sind heute mit der Besetzung von Friedensrichterstellen überfordert. Auf Bezirksebene organisierte Schlichtungsstellen brächten nicht nur mehr Professionalität, sondern auch eine konstantere Qualität dieser wichtigen staatlichen Dienstleistung. Zudem erscheint es naheliegend, sämtliche Ebenen der Rechtsprechung unter dem Dach des Kantons zu vereinen. Die Schlichtungsstellen würden dadurch deutlich aufgewertet. Professionelle Schlichtungsstellen könnten mehr sein als blosse Regelungsinstanz für Bagatellfälle oder lästige Pflichtübung vor dem Zugang zu einem ordentlichen Gericht. Professionelle Schlichtungsstellen könnten viele Rechtsstreitigkeiten zur Befriedigung der Konfliktparteien lösen – auch und vor allem sehr komplexe, in denen ein klares ‚entweder-oder‘ nicht möglich ist, wie z.B. im Informatikrecht. Dies würde die erstinstanzlichen Gerichte entlasten, was wiederum dem Kanton zugute käme. Eine Übernahme dieser Aufgabe würde also nicht zwingend Mehrausgaben für den Kanton bedeuten.

## 4. Verfahrensgarantien

Abschliessend möchten wir noch auf folgenden Punkt hinweisen: Wir halten die heute äusserst langen Warte- und Bearbeitungsfristen in Justizverfahren im Kanton Zürich für stossend. Insbesondere gilt dies für den familienrechtlichen und vormundschaftlichen Bereich. In diesen Themenbereichen gebietet es die Natur der Sache, dass bestimmte (auch provisorische) Regelungen möglich rasch getroffen werden. Monate-, gar jahrelange Wartezeiten stellen für die Betroffenen – in erster Linie für die Kinder – eine lange Zeit quälender Ungewissheit dar. Durch eine lange Untätigkeit werden gerade im Familienbereich häufig praktisch irreversible Fakten geschaffen. Zudem lassen sich Beziehungen, die durch monatelange Untätigkeit der zuständigen Stellen erkaltet oder gar zerstört worden sind, nur sehr schwer wieder herstellen. Eine rasche Traktandierung in Familienrechtssachen ist deshalb ein zentraler Pfeiler des Erfolges des Cochemer Modells. Die heute praktizierte Form des ‚kalten‘ Urteils durch die Untätigkeit von Behörden und Gerichten muss aufhören.

Wir verlangen, dass der Staat den betroffenen Bürgern Garantien über die maximale Wartezeit für Verhandlungen und Entscheide abgibt. Kann er diese nicht einhalten, muss er dies begründen. Damit würde die Beschwerdelast umgekehrt; heutige Beschwerden wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung werden selbst über Jahre hinweg pendent gehalten und in der Regel

abgeschmettert. Kann der Staat die Verzögerung nicht ausreichend begründen, wird er entschädigungspflichtig.

Wir glauben, dass dies ein Signal des Staates gegenüber den Bürgern ist, dass dieser sie und ihre Anliegen ernst nimmt. Durch ein klares Commitment des Staates zur Qualität seiner Dienstleistungen gibt er auch einen Massstab nach innen vor, welche Servicequalität die staatliche Administration gegenüber ihren Bürgern zu erbringen hat. Was im Bereich des öffentlichen Verkehrs gelingt, wo Reisende für verspätete Züge und Flugzeuge entschädigt werden, sollte auch für verschleppte Verfahren im Justizwesen möglich sein.

## 5. Ausgewählte Literatur

Schweizerische Zivilprozessordnung  
*Von der Bundesversammlung am 19.12.2008 verabschiedet*  
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/21.pdf>

Neues Vormundschaftsrecht  
*Von der Bundesversammlung am 19.12.2008 verabschiedet*  
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/141.pdf>

Bericht zum Vorentwurf einer Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elterliche Sorge) und des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Art. 220)  
<http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/elterlichesorge.Par.0001.File.tmp/vn-ber-d.pdf>

Gesetzesentwurf zur gemeinsamen elterlichen Sorge  
<http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/elterlichesorge.Par.0004.File.tmp/entw-d.pdf>

Gesetzesvorschlag für die gemeinsame elterliche Verantwortung  
*Schweiz. Vereinigung für gemeinsame Elternschaft (GeCoBi)*  
[http://www.gecobi.ch/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=5&Itemid=27](http://www.gecobi.ch/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=5&Itemid=27)

Vernehmlassung über den Vorentwurf für ein Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Straf- und Zivilprozess  
[http://www.regierungsrat.zh.ch/internet/rr/de/grundseite/vorlagen\\_des\\_kantons/08-07.html](http://www.regierungsrat.zh.ch/internet/rr/de/grundseite/vorlagen_des_kantons/08-07.html)

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge)  
*Konferenz der Kant. Vormundschaftsbehörden, 2007*  
[http://www.hslu.ch/s-vbk\\_empfehlungen\\_fachbehoerde\\_bericht\\_mit\\_3\\_beilagen\\_.pdf](http://www.hslu.ch/s-vbk_empfehlungen_fachbehoerde_bericht_mit_3_beilagen_.pdf)

Du bist *mein* Kind  
*Jürgen Rudolph, Schwarzkopf & Schwarzkopf, 2007*  
[http://www.exlibris.ch/?status=detail&p\\_id=8600082&t\\_na=sbz](http://www.exlibris.ch/?status=detail&p_id=8600082&t_na=sbz)

Hochstrittige Eltern im Besuchsrechtskonflikt

*Max Peter; in: ZVW: 2/2005, p. 193-198*

<http://www.familienmediation.ch/Hochstrittige%20Eltern.pdf>

Pflichtmediation: Mythos und Wirklichkeit

*Lilo Staub; in: ZVW 3/2006, p. 121-133*

[http://www.familienmediation.ch/Pflichtmediation\\_Staub.pdf](http://www.familienmediation.ch/Pflichtmediation_Staub.pdf)

Tagungsdokumentation zur Fachtagung „Interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Familiengerichten, Jugendämtern und Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen für die Sicherung des Kindeswohls bei Trennung und Scheidung – ein Rahmenkonzept für Thüringen?“  
*Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, 23./24.11.2005*

<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmsfg/abteilung3/referat32/tagungsdokumentation.pdf>

Landesregierung fördert Aufbau regionaler Arbeitskreise nach Cochemer Modell

<http://www.justiz.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1189785/index.html?ROOT=1153239>

Arbeitskreis Trennung-Scheidung, Cochem

[www.ak-cochem.de](http://www.ak-cochem.de)

\* \* \*

*Kontakt:*

*Michael De Luigi*

*Tel. 076 335 98 67*

*michael.deluigi@mannschafft.ch*