

2. Privatrecht / Droit privé

2.4. Familienrecht – allgemein / Droit de famille – en général

2.4.4. Kindes- und Erwachsenenschutz / Protection des enfants et des adultes

(2) Keine Beschwerdelegitimation der kostenpflichtigen Wohnsitzgemeinde gegenüber Kindesschutzmassnahmen der KESB. Art. 440 Abs. 3 und Art. 450 Abs. 2 ZGB.

Bundesgericht, II. zivilrechtliche Abteilung, Urteil vom 28. März 2014 (BGer 5A_979/2013) i.S. Gemeinde X. c. A. und B. Y. und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Innerschwyz.



ROMANA KRONENBERG MÜLLER
Dr. iur., Rechtsanwältin, Uznach SG

1. Zusammenfassung des Sachverhalts

Mit Beschluss vom 27. August 2013 entschied die KESB Innerschwyz, die gemeinsame elterliche Obhut von A. und B.Y. über ihre Adoptivtochter C. (geb. 2004) gestützt auf Art. 310 Abs. 1 ZGB aufzuheben und das Mädchen im U. in I. zu platzieren.

Die Gemeinde X. liess beim Verwaltungsgericht Schwyz am 1. Oktober 2013 Beschwerde erheben mit dem Antrag, den Beschluss der KESB Innerschwyz vollumfänglich aufzuheben. Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, die Gemeinde sei nicht zur Beschwerde legitimiert, weshalb es mit Entscheid vom 27. November 2013 nicht auf die Beschwerde eintrat.

Mit Eingabe vom 30. Dezember 2013 unterbreitete die Gemeinde X. (Beschwerdeführerin) dem Bundesgericht eine Beschwerde in Zivilsachen bzw. eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Sie stellte das Begehren, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vollumfänglich aufzuheben und die Angelegenheit zur materiellen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

2. Zusammenfassung der Erwägungen

2.1. Anwendbarkeit der Art. 450 ff. ZGB im kantonalen Beschwerdeverfahren

In E. 3 befasst sich das Bundesgericht mit der Frage, ob die Bestimmungen des Erwachsenenschutzes für das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz

(Art. 450 ff. ZGB) auch im kindesschutzrechtlichen Gerichtsverfahren anwendbar sind. Das Gericht bejaht die Frage und hält fest: «Für das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz bedeutet Art. 440 Abs. 3 ZGB nichts anderes, als dass zu den beschwerdefähigen Entscheiden der Erwachsenenschutzbehörde im Sinne von Art. 450 Abs. 1 ZGB auch diejenigen Entscheide gehören, welche die Erwachsenenschutzbehörde in ihrer Funktion als Kindesschutzbehörde gefällt hat.»

2.2. Keine Beschwerdelegitimation der Gemeinde als Person mit einem rechtlich geschützten Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids

Anschliessend prüft das Bundesgericht in E. 4, ob das finanzielle Interesse der Gemeinde X., die Kosten der angeordneten Fremdplatzierung des Kindes nicht übernehmen zu müssen, als rechtlich geschütztes Interesse im Sinne von Art. 450 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB gelten kann. Dazu führt es aus, dass beim Entscheid über den Obhutsentzug und die Unterbringung des Kindes allein die Gefährdung des Kindeswohls ausschlaggebend sei. Dass die Kindesschutzbehörde bei diesem Entscheid auch die wirtschaftlichen Interessen der Wohnsitzgemeinde als Kostenträgerin der Massnahme berücksichtigen müsste, lasse sich dem Gesetz hingegen nicht entnehmen. Nicht anders verhalte es sich mit der Forderung des Gesetzgebers, dass die Behörde das Kind im Falle einer Wegnahme «in angemessener Weise» unterzubringen habe: Ob das Kind in eine Pflegefamilie, eine betreute Wohngruppe oder in ein Pflegeheim zu geben sei, beurteile sich wiederum allein unter dem Blickwinkel der spezifischen Gefährdungslage. Zusammenfassend hält das Bundesgericht fest, «dass das Kindesschutzrecht von der Behörde nicht verlangt, bei der Anordnung eines Obhutsentzugs mit Fremdplatzierung nach Art. 310 Abs. 1 ZGB auch dem finanziellen Interesse des allenfalls kostenpflichtigen Gemeinwesens Rechnung zu tragen. Daraus folgt, dass dieses Interesse durch die erwähnte anwendbare zivilrechtliche Norm nicht im Sinne von Art. 450 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB rechtlich geschützt ist.»

2.3. Keine Beschwerdelegitimation der Gemeinde als nahestehende Person

Weil die Gemeinde X. im Rahmen ihrer Beschwerdebeurteilung auch vorgebracht hatte, die KESB Innerschwyz habe den Sachverhalt nicht hinreichend abgeklärt, das Wohl von C.Y. nicht ins Zentrum ihrer Bemühungen gestellt und mit der Fremdplatzierung des Mädchens nicht die mildeste Massnahme getroffen, befasst sich das Bundesgericht in E. 5 mit der Frage, ob die Gemeinde X. im Sinne von Art. 450 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB als nahestehende Person von C. gelten kann, so dass sie gestützt auf diese Bestimmung zur

Die Verfasserin hat die Gemeinde X. im Verfahren, das zu diesem Entscheid Anlass gab, vertreten.

Beschwerdeerhebung befugt wäre. Dabei führt das Bundesgericht aus: «Nahestehende Personen sind nach Lehre und Rechtsprechung Personen, die den Betroffenen gut kennen und aufgrund ihrer Eigenschaften und ihrer Beziehungen zu ihm als geeignet erscheinen, seine Interessen wahrzunehmen, auch wenn die Beschwerdebefugnis der nahestehenden Person nicht notwendigerweise voraussetzt, dass sie tatsächlich Interessen des Betroffenen wahrnimmt. [...] Dass sie selbst bzw. eine natürliche Person, die als Organ oder auf andere Weise in ihren Diensten steht, C. besonders gut kennen und diesem Kind im geschilderten Sinne nahestehen würde, macht die Gemeinde X. nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Eine Befugnis zur Beschwerde gegen den Beschluss der KESB Innerschwyz vom 27. August 2013 vermag die Gemeinde X. also nicht – gestützt auf Art. 450 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB – mit dem Hinweis zu begründen, dass sie (auch) die Interessen des Kindes wahrnehme.»

2.4. Keine Beschwerdelegitimation der Gemeinde als am Verfahren beteiligte Person

Schliesslich wird in E. 6 beurteilt, ob der Gemeinde als einer am Verfahren beteiligten Person gestützt auf Art. 450 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB ein Beschwerderecht zukommt. Auch hier kommt das Bundesgericht zu einem negativen Ergebnis, und zwar mit folgender Begründung: «Allein der Umstand, dass eine Person im erstinstanzlichen Verfahren zur Stellungnahme eingeladen oder dass ihr der Entscheid eröffnet wurde, verschafft ihr jedoch nicht ohne Weiteres auch die Befugnis zur Beschwerde gegen den Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Denn nahestehende Personen oder Dritte, auch wenn sie sich im beschriebenen Sinn am Verfahren beteiligt haben, sind nur im Rahmen ihrer nach Art. 450 Abs. 2 Ziff. 2 oder 3 ZGB bestehenden Legitimation zur Beschwerde zuzulassen [...]. Kann eine Person – wie hier die Gemeinde X. – als öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht unmittelbar von der angeordneten Massnahme betroffen sein und weder als nahestehende Person noch als Drittperson gelten, so muss ihr der Zugang zur Beschwerde gegen den Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde versperrt bleiben.»

3. Bemerkungen

3.1. Hintergründe zum Sachverhalt

Zum Sachverhalt ist einerseits anzumerken, dass durch die KESB Innerschwyz keine Vertretung für das Mädchen C.Y. (gestützt auf Art. 314a^{bis} ZGB) eingesetzt worden war. Dieser Umstand ist deshalb von besonderer Brisanz, weil die Adoptiveltern des Mädchens schon im Vorfeld des kindeschutzrechtlichen Verfahrens mit dem Wunsch um Unterstützung bei der Platzierung von C. in einer Tagesschule

an die KESB gelangt waren. Auf die von einer Klinik, in welcher sich C. zu einem früheren Zeitpunkt aufgehalten hatte, empfohlene Einrichtung einer sozialpädagogischen Familienbegleitung hatten die Adoptiveltern zuvor verzichtet, nachdem ihr Gesuch um finanzielle Unterstützung von der Fürsorgebehörde der Gemeinde X. abgewiesen worden war. Mit anderen Worten lagen der Entzug der Obhut und die Fremdplatzierung von C. (auch [wenn nicht sogar vorranglich]) im Interesse der Adoptiveltern A. und B.Y.

Andererseits ist die Platzierung von C.Y. im U. in I. mit beträchtlichen Kosten für die beschwerdeführende Gemeinde X. verbunden. Die Gemeinde hat die Schulkosten zu übernehmen und sie muss subsidiär für die Wohn- und Betreuungskosten aufkommen, welche mit dem Aufenthalt von C. im U. verbunden sind. Dabei ist von Interesse, dass Aufenthalte im U. gemäss dessen Internetseite in der Regel mindestens zwei Jahre dauern.

3.2. Anwendbarkeit der Art. 450 ff. ZGB im kantonalen Beschwerdeverfahren

Die Klarstellung des Bundesgerichts, dass die Bestimmungen des Erwachsenenschutzrechts über das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz (Art. 450 ff. ZGB) auch im Kindesschutzrecht gelten, dient der Rechtssicherheit und ist von daher zu begrüssen. Dennoch war sie im Ergebnis nicht zwingend. Während sich nämlich im Kindesschutzrecht ein Verweis auf die Bestimmungen über das Verfahren vor der Erwachsenenschutzbehörde findet (Art. 314 Abs. 1 ZGB), fehlt ein solcher betreffend das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz. Zudem geniessen Kinder aufgrund des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, welchem auch die Schweiz beigetreten ist, einen besonderen Schutz, gerade auch im Rahmen der Rechtsanwendung. Dies würde es meines Erachtens rechtfertigen, von den Bestimmungen des Erwachsenenschutzrechts im Interesse des betroffenen Kindes abzuweichen. Die Kehrseite der «Rechtssicherheits-Medaille» besteht nämlich u.a. darin, dass bei der Beurteilung der Beschwerdebefugnis im Kindesschutzrecht kein milder Massstab zur Anwendung gelangen kann (vgl. E. 3.2), dies selbst dann nicht, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Kindseltern die angeordnete Massnahme befürworten und mangels Ernennung eines Verfahrensbeistandes für das Kind niemand da ist, der die Massnahme aus der Sicht des betroffenen Kindes hinterfragt.

3.3. Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens

Zentrales Element des Bundesgerichtsentscheids ist die Feststellung in E. 4, dass das kostenpflichtige Gemeinwesen gestützt auf Art. 450 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB nicht beschwerdeberechtigt ist. Dies weil sein finanzielles Interesse

kein rechtlich geschütztes Interesse im Sinne von Art. 450 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB darstellt. Unerheblich ist, ob es sich dabei um ein schutzwürdiges Interesse handelt, welches für die Beschwerdelegitimation nach Art. 89 Abs. 1 BGG (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) sowie Art. 76 Abs. 1 lit. b BGG (Beschwerde in Zivilsachen) genügen würde.

Nach früherem Recht war zur Erhebung der Vormundschaftsbeschwerde unter anderem legitimiert, wer die Verletzung eigener Rechte oder Interessen geltend machte, die im Rahmen der umstrittenen vormundschaftlichen Handlung hätten berücksichtigt werden müssen und insoweit schutzwürdig waren (vgl. BGE 137 III 67 E. 3.1.). Folglich konnte auch die Verletzung von tatsächlich geschützten Interessen, also beispielsweise von fiskalischen Interessen des Gemeinwesens, zur Beschwerde berechtigen (vgl. MICHAEL PFLÜGER, in: ZBI 5/2014, 280). Demgemäss wurde die Legitimation der Gemeinde vom Bundesgericht unter dem alten Recht zumindest im Rahmen eines obiter dictum bejaht (vgl. BGE 135 V 134 E. 3.2).

Mit dem vorliegenden Entscheid schliesst sich das Bundesgericht nun der wohl überwiegenden Lehrmeinung an, wonach dem Gemeinwesen unter dem neuen Recht keine Beschwerdebefugnis zukommt (vgl. DANIEL STECK, in: Andrea Büchler/Christoph Häfeli/Audrey Leuba/Martin Stettler [Hrsg.], FamKommentar Erwachsenenschutz, Bern 2013, Art. 450 N 23 und 28; DERSELBE, in: Basler Kommentar zum Erwachsenenschutz, Basel 2012, Art. 450 N 39; PATRICK FASSBIND, Erwachsenenschutz, Zürich 2012, 139 f.; a.M. HERMANN SCHMID, Erwachsenenschutz, Kommentar zu Art. 356–456 ZGB, Zürich/St. Gallen 2010, Art. 450 Rz. 26. Viele Autoren befassen sich mit dieser Frage nicht explizit.).

Diese generelle Verneinung der Beschwerdebefugnis als Drittperson gestützt auf Art. 450 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB bewirkt für das kostenpflichtige Gemeinwesen gegenüber dem früheren Recht eine Schlechterstellung (sinngemäss DANIEL STECK, in: FamKommentar Erwachsenenschutz, op. cit., Art. 450 N 23). Es ist fraglich, ob dieser generelle Ausschluss der Beschwerdelegitimation des kostenbelasteten Gemeinwesens rechtspolitisch beabsichtigt war. Aus den Materialien (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28.6.2006, in: BBl 2006 7001, insbes. 7084 f.; Wortprotokolle des Ständerates vom 27.9.2007 und 4.12.2008, in: AB SR 2007 820 ff., 829 ff. und AB SR 2008 882 ff.; Wortprotokolle des Nationalrates vom 2.10.2008, 3.12.2008 und 11.12.2008 in: AB NR 2008 1509 ff., 1516 ff., 1533 ff. und 1796 ff.) geht jedenfalls nicht hervor, dass sich der Gesetzgeber dieser Konsequenz tatsächlich bewusst war. Im Gegenteil, nachdem sich gemäss der bundesrätlichen Botschaft die

Beschwerdebefugnis materiell an (a) Art. 420 ZGB anlehnt (vgl. Botschaft des Bundesrates, a.a.O., 7084), ist anzunehmen, dass keine Änderung angestrebt wurde.

Es sei die Frage erlaubt, ob es nicht viel eher unseren rechtsstaatlichen Prinzipien entspräche, wenn die Gemeinde die Möglichkeit besässe, einen Entscheid der KESB gerichtlich überprüfen zu lassen, weil sie durch ihn mit erheblichen Kosten belastet wird (in diesem Sinne auch das Obergericht Schaffhausen in seinem Entscheid OGE 30/2013/9, auszugsweise abgedruckt in ZBI 5/2014, 274 ff., E. 3a)? Meines Erachtens ist diese Frage zwingend politisch zu diskutieren und bewusst zu beantworten, wobei aus Sicht der kostenbelasteten Gemeinwesen zu wünschen ist, dass eine entsprechende Beschwerdebefugnis geschaffen wird. Genauso wie nämlich die Gemeinde, welche die finanziellen Lasten der sozialhilferechtlichen Unterstützung zu tragen hat, hat auch die Gemeinde, welche für die Kosten der kindesschutzrechtlichen Massnahmen aufzukommen hat, ein legitimes Interesse daran, dass ihre Geld- und Sachmittel möglichst sinnvoll und wirksam eingesetzt werden (für den ersten Fall vgl. BGer-Entscheid vom 22.1.1996, 2P.240/1995 E. 3c, in: ZBI 9/1997, 415 ff.). Für diese Beurteilung muss ihr ein Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Ein solches Beschwerderecht bedeutet nicht automatisch, dass eine erforderliche und geeignete Anordnung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt, einzig zum Schutz von fiskalischen Interessen des Gemeinwesens unterbleiben würde. (So die Befürchtung von DANIEL STECK, in: Basler Kommentar, op. cit., Art. 450 N 40. Auch das Obergericht Schaffhausen betrachtete dieses Argument in seinem Entscheid OGE 30/2013/9, a.a.O., E. 3a, nicht als ausreichend, um dem kostenpflichtigen Gemeinwesen die Beschwerdebefugnis abzusprechen.) Stattdessen bietet die Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens den Vorteil, dass die Qualität der kindesschutzrechtlichen Entscheidung regelmässig gut und in manchen Fällen aufgrund des Beschwerderechts sogar besser wäre, weil die KESB zur Vermeidung von Beschwerden in ihrem eigenen Interesse darauf achten müsste, möglichst sorgfältig und gesetzeskonform zu arbeiten.

Zur Feststellung des Bundesgerichts in E. 6, wonach für die Beschwerdelegitimation als «am Verfahren beteiligte Person» die unmittelbare Betroffenheit von der angeordneten Massnahme erforderlich ist, ist anzumerken, dass das kostenpflichtige Gemeinwesen diese Voraussetzung wohl gar nie erfüllen kann.

Immerhin hat es das Bundesgericht nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinde unter besonderen Umständen gestützt auf Art. 450 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB als nahestehende Person zur Beschwerde legitimiert sein kann. Vorliegend wurde dies zwar verneint, weil die beschwerdeführende

Gemeinde nicht geltend machte und es auch nicht ersichtlich war, dass sie selbst bzw. eine natürliche Person, die als Organ oder auf andere Weise in ihren Diensten steht, das betroffene Kind besonders gut kennen und ihm im geschilderten Sinne nahestehen würde (vgl. E. 5). Es ist zweifelhaft, ob es einer Gemeindebehörde überhaupt gelingen kann, das Gericht von der geforderten Nähe zum betroffenen Kind zu überzeugen. Zumindest liegt hierin für das kostenpflichtige Gemeinwesen aber weiterhin eine theoretische Möglichkeit zur gerichtlichen Anfechtung eines Entscheids der KESB.

3.4. Fazit

Das Bundesgericht befasst sich in diesem Entscheid erstmals mit der Frage, ob die Gemeinde, welche durch eine von der KESB angeordnete Massnahme mit erheblichen Kosten belastet wird, nach dem neuen Kindes- (und Erwachsenen-) schutzrecht zur Beschwerdeerhebung legitimiert ist. Das Urteil bewirkt eine wünschbare Rechtsvereinheitlichung, wobei jedoch Kantone wie Schaffhausen (vgl. Entscheid des Obergerichts vom 23.1.2014, OGE 30/2013/9, auszugsweise abgedruckt in: ZBl 5/2014, 274 ff.), welche das kostenpflichtige Gemeinwesen im Kindeschutzrecht gestützt auf Art. 450 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB als beschwerdelegitimiert erachtet haben, ihre Praxis ändern müssen.

Zu kritisieren ist, dass es das Bundesgericht versäumt hat, einen Grundsatzentscheid zu fällen. So wurde nämlich offengelassen, ob die vom neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht geforderte Professionalität dem Beschwerderecht des eine Massnahme finanzierenden Gemeinwesens generell entgegensteht (vgl. E. 6). Dementsprechend wurde auch die Beschwerdelegitimation gestützt auf Art. 450 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB nicht gänzlich ausgeschlossen.

Einen schalen Nachgeschmack hinterlässt das besprochene Urteil schliesslich mit Blick auf das betroffene Kind: Weil die Adoptiveltern von C. im kindeschutzrechtlichen Verfahren eigene Interessen hatten (der Entzug der elterlichen Obhut sowie die Fremdplatzierung war von ihnen gewünscht worden), kam für sie eine Anfechtung der von der KESB angeordneten Massnahmen nicht in Frage. In Berücksichtigung dieses Umstandes und aufgrund der bundesgerichtlichen Verneinung der Beschwerdebefugnis der Gemeinde gibt bzw. gab es niemanden, der den Beschluss der KESB im Interesse des Kindes hätte hinterfragen und ihn allenfalls einer gerichtlichen Überprüfung hätte zuführen können.