

Antrag des Regierungsrates



Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG)

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|---|
| 1. Zusammenfassung | 1 |
| 2. Ausgangslage | 1 |
| 2.1 Evaluation und Monitoring | 1 |
| 2.2 Begleitgruppe Umsetzung Kindes- und Erwachsenenschutzrecht | 2 |
| 2.3 Notwendigkeit punktueller Anpassungen | 2 |
| 3. Grundzüge der Neuregelung | 3 |
| 4. Erläuterungen zu den Artikeln | 3 |
| 5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen | 9 |
| 6. Finanzielle Auswirkungen | 9 |
| 7. Personelle und organisatorische Auswirkungen | 9 |
| 8. Auswirkungen auf die Gemeinden | 9 |
| 9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 9 |
| 10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation | 9 |

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (Änderung)

1. Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen Änderungen des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes bezwecken vorab eine effizientere Aufgabenerfüllung durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Kernstück der Vorlage bildet die Erweiterung der Präsidial- und Einzelzuständigkeiten. Diese ermöglicht es den Behörden, jene Geschäfte, welche in der Regel keine interdisziplinäre Entscheidungsfindung verlangen, schneller und mit weniger Aufwand als bisher zu erledigen.

Zu einer Entlastung der Behörden trägt auch die Klärung der Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei. Hierzu wird insbesondere der Wortlaut der Bestimmung, welche die fürsorgliche Unterbringung durch Ärztinnen und Ärzte regelt, geringfügig angepasst. Dadurch sollen Missverständnisse vermieden und der sog. Drehtürpsychiatrie entgegengewirkt werden.

Zudem passt die Vorlage das Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz an die neuen Regelungen des ZGB im Bereich der gemeinsamen elterlichen Sorge an. Es ist vorgesehen, dass die der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in diesem Bereich neu übertragenen Aufgaben vorab in die Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten fallen. Um bei der Besetzung der Präsidien der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden eine grössere Auswahl zu haben, werden schliesslich die Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Präsidentinnen und Präsidenten angepasst.

2. Ausgangslage

2.1 Evaluation und Monitoring

Am 1. Januar 2013 trat das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) in Kraft. Zum gleichen Zeitpunkt erlangte auch das kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG) Gültigkeit, welches den Vollzug der eidgenössischen Bestimmungen auf kantonaler Ebene regelt.

Bei der Neuordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrecht handelte es sich um eine Jahrhundertreform, welche nicht nur das materielle Recht beschlägt, sondern auch in organisatorischer und finanzieller Hinsicht fundamentale Änderungen mit sich gebracht hat. Seit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen wird das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nicht mehr von den Gemeinden sondern von 11 kantonalen und einer burgerlichen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) vollzogen.

Reformprojekte dieser Grössenordnung müssen evaluiert werden. Das bedeutet, dass nach einer gewissen Zeit die Zielerreichung und Wirksamkeit der neuen Bestimmungen und der Reorganisation überprüft werden. Gestützt auf die gewonnen Erkenntnisse sind anschliessend die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen vorzunehmen. Entsprechend sieht Artikel 83 KESG vor, dass die Umsetzung des neuen Rechts von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) über einen Zeitraum von vier Jahren zu evaluieren ist.

Bei der Umsetzung des neuen Rechts erwies sich insbesondere der Neuaufbau der KESB als grosse Herausforderung. Diese hatten aus dem Stand in neuer Zusammensetzung, mit neuen Aufgaben und an neuen Standorten ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Mit Blick auf die Komplexität dieser Aufgabe entschied sich die JGK im Rahmen des gesetzlichen Evaluationsauftrages in den ersten Betriebsmonaten der neuen KESB ein Monitoring durchführen zu lassen. Ziel dieser Massnahme war es, die anspruchsvolle Inbetriebnahme der neuen Behörden

zu begleiten, um Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts frühzeitig zu erkennen.

Das Monitoring zeigte u.a. auf, dass die neu geschaffenen Behörden unter einer hohen Arbeitslast leiden und die personellen Ressourcen an verschiedenen Standorten nicht ausreichen, um die Aufgaben in genügender qualitativer und innerer nützlicher Frist zu erledigen. Zudem war erkennbar, dass die internen Arbeitsabläufe und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden weiter verbessert werden müssen. Allerdings zeigte sich auch, dass eine Steigerung der Effizienz im Rahmen der bestehenden rechtlichen Grundlagen nur beschränkt möglich ist.

2.2 Begleitgruppe Umsetzung Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Gestützt auf die einstimmig angenommene Motion 106-2013 des Grossen Rates setzte die JGK eine Arbeitsgruppe ein, welche die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Bern begleitet. Die Begleitgruppe setzt sich aus Grossrätinnen und Grossräten sämtlicher Fraktionen sowie Vertreterinnen und Vertretern der Kantonsverwaltung, des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG), der Berner Konferenz für Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE), der Regierungsstatthalter, des Obergerichts, des Verbandes sozialer Institutionen des Kantons Bern (Socialbern), des Conseil du Jura bernois und der psychiatrischen Kliniken zusammen. Die Begleitgruppe tagt in der Regel zwei Mal jährlich, um Umsetzungsschwierigkeiten – wie zum Beispiel Fehlentwicklungen im Bereich der Kosten des Kindes- und Erwachsenenschutz – früh zu erkennen und geeignete Massnahmen vorzuschlagen.

Gestützt auf die Ergebnisse des Monitorings wurde in der Begleitgruppe u.a. diskutiert, welche Massnahmen notwendig sind, um die hohe Arbeitslast bei den KESB besser bewältigen zu können und die Zusammenarbeit zwischen den KESB und den anderen Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz zu verbessern. Zur Sicherstellung einer qualitativ guten und effizienten Aufgabenerfüllung der KESB wurde die JGK beauftragt zu prüfen, ob im Bereich der gesetzlichen Grundlagen ein dringlicher Anpassungsbedarf besteht.

2.3 Notwendigkeit punktueller Anpassungen

Gestützt auf den Auftrag der Begleitgruppe hat die JGK den Anpassungsbedarf im Bereich der gesetzlichen Grundlagen erhoben und die Dringlichkeit der eingebrachten Änderungsvorschläge überprüft. Die JGK gelangt zum Ergebnis, dass es für eine breit angelegte Überarbeitung der rechtlichen Grundlagen derzeit noch zu früh ist. Hierfür müssen zunächst die Ergebnisse der mehrjährig angelegten Evaluation abgewartet und diskutiert werden. Die noch neuen Bestimmungen des KESG sollen nicht ohne Not schon nach kurzer Zeit grundlegend geändert werden.

Die Ergebnisse des Monitorings und die Erfahrungen der für die Umsetzung des neuen Rechts verantwortlichen Behörden zeigen jedoch auch, dass punktuelle Anpassungen in bestimmten Bereichen dringend notwendig sind. Ein Abwarten der Evaluation würde hier keine neuen Erkenntnisse bringen. Es führt vielmehr dazu, dass eine effizientere Ausgestaltung der Verfahren und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden in einzelnen Bereichen verhindert wird; mithin also auch die Arbeits- und Pendenzenlast bei den KESB weiter zunimmt. Zudem erachtet es die JGK als sinnvoll, dass bei der ursprünglichen Gesetzgebung vergessen gegangene Regelungen im KESG baldmöglichst ergänzt werden.

Eine punktuelle Anpassung des KESG ist schliesslich auch deshalb angezeigt, weil das ZGB im Bereich der elterlichen Sorge geändert wurde. Die am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Regelungen sehen vor, dass die gemeinsame elterliche Sorge unabhängig vom Zivilstand der Eltern zum Regelfall wird. In diesem Zusammenhang überträgt das ZGB den KESB neue Aufgaben. Auf kantonaler Ebene müssen deshalb die KESB-internen Zuständigkeiten angepasst werden.

3. Grundzüge der Neuregelung

Mit Blick auf die hohe Arbeitslast und die knappen personellen Ressourcen der KESB erachtet die JGK insbesondere jene Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen als dringlich, die den KESB eine effizientere Aufgabenerfüllung erlauben. Hierzu gehört vorab der Ausbau der Präsidial- und Einzelzuständigkeiten (Art. 56 ff. KESG). Neu sollen Geschäfte, welche aufgrund ihres Inhalts nicht zwingend durch einen interdisziplinär zusammengesetzten Spruchkörper zu entscheiden sind, durch die Präsidentin oder den Präsidenten einer KESB bzw. durch ein bestimmtes Behördenmitglied entschieden werden. Der Ausbau der Einzelzuständigkeiten entlastet einerseits die Behördenmitglieder und erlaubt ihnen andererseits mehr Zeit für jene Geschäfte aufzuwenden, die zwingend eine Diskussion im interdisziplinär zusammengesetzten Spruchkörper erfordern. Dies ermöglicht nicht nur eine effizientere sondern auch eine qualitativ bessere Aufgabenerfüllung.

Zu einer Entlastung der KESB trägt auch die Klärung der Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Bereich des Kindes und Erwachsenenschutzes bei. Entsprechend ist vorgesehen, die missverständliche Bestimmung im Bereich der fürsorglichen Unterbringung durch zugelassene Ärztinnen und Ärzte (Art. 27 Abs. 1 KESG) anzupassen. Zur Klärung der Schnittstelle zwischen KESB und den kommunalen Sozialdiensten, soll zudem die Präzisierung der Regelungen betreffend der Abrechnung vorfinanzierter Massnahmenkosten (Art. 42 Abs. 3 KESG) beitragen. Schliesslich sollen Handlungsfähigkeitsausweise künftig direkt durch die KESB und nicht mehr durch die Gemeinden ausgestellt werden, was den administrativen Aufwand deutlich vermindert.

Die Anpassung der Bestimmung über die Massnahmenkosten sowie jene über Nachzahlung vorfinanzierter Kosten (Art. 43 KESG) sollen zudem dafür sorgen, dass die Kosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes soweit als möglich und zumutbar von den Betroffenen und nicht vom Gemeinwesen getragen werden müssen. Gleiches bezweckt auch eine Präzisierung im Bereich der Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 3 lit. d bzw. Art. 70 Abs. 3 lit. d KESG), welche deutlich macht, dass Entscheide über Streitigkeiten zwischen den Eltern über den persönlichen Verkehr mit ihren Kindern nicht unentgeltlich sind.

Zu einer qualitativ guten und fristgerechten Aufgabenerfüllung tragen auch die Einrichtung einer gemeinsamen elektronischen Geschäftsverwaltung sowie der Datenaustausch zwischen den kantonalen KESB bei. Letzteres ist mit Blick auf die Bestimmung über den Datenschutz nur möglich, wenn im KESG eine genügende rechtliche Grundlage geschaffen wird.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 4a

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bearbeiten die KESB besonders schützenswerte Personendaten. Die Datenbearbeitung erfolgt mit Hilfe einer elektronischen Geschäftsverwaltung, auf welche grundsätzlich alle 11 kantonalen KESB Zugriff haben. Mit Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und die Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung bedarf der Austausch persönlichkeitsrelevanter Daten zwischen den einzelnen KESB einer formellen gesetzlichen Grundlage. Der gegenseitige Datenabruf (Leserechte) bezweckt ein schnelles und angemessenes Eingreifen zum Wohl der schutzbedürftigen Personen. Zudem ermöglicht er eine effiziente Aufgabenerfüllung durch die KESB.

Der gegenseitige Datenzugriff berücksichtigt die Tatsache, dass Wohn- und Aufenthaltsort der schutzbedürftigen Personen oft nicht übereinstimmen. Entsprechend ist sowohl die Behörde am Wohn- als auch jene am Aufenthaltsort verpflichtet, zum Schutz der Betroffenen tätig zu werden. Insbesondere die Behörde am Aufenthaltsort kann wesentlich schneller angemessene Schutzmassnahmen treffen, wenn sie Zugriff auf ein allenfalls bereits bestehendes Kindes- oder Erwachsenenschutzdossier hat. Eine Gefährdungssituation kann besser erkannt und eingeschätzt, sachgerechte Massnahmen zum Wohl des Betroffenen schneller ergriffen werden.

Der standortübergreifende Datenzugriff ermöglicht den KESB die Einrichtung eines gemeinsamen Pikettdienstes. Mit vergleichsweise geringem Aufwand kann auf diese Weise in dringli-

chen Fällen während 24-Stunden ein professioneller Kindes- und Erwachsenenschutz gewährleistet werden.

Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips soll der gegenseitige Datenzugang nur unter der Voraussetzung möglich sein, dass dieser für die gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung notwendig ist. Der Datenzugriff muss innerhalb der KESB deshalb auf die mit den entsprechenden Aufgaben betrauten Personen eingeschränkt werden.

Artikel 5 Absatz 1 Bst. c

Der Regierungsrat hat bisher keine zweiten Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten ernannt. Mit der Streichung von Artikel 5 Absatz 1 Bst. c wird die Praxis des Regierungsrates gesetzlich nachvollzogen. Die Ernennung mehrere Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten pro KESB-Standort hätte Mehrkosten zur Folge.

Artikel 6 Absatz 1 Bst. c

Siehe Artikel 5 Absatz 1 Bst. c.

Artikel 8 Absatz 1

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde von verschiedenen Parteien und Verbänden eine Anpassung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Präsidentinnen und Präsidenten der KESB gefordert. Die Einschränkung auf Personen mit Anwaltspatent, bernischem Notariatspatent oder universitärem Masterabschluss der Rechtswissenschaften wird von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Vernehmlassungsverfahrens als zu restriktiv empfunden. Der ursprüngliche Entscheid des Gesetzgebers, die Wählbarkeit auf die genannten Personen zu beschränken, hat sich grundsätzlich bewährt. Die formale und materielle Qualität und somit auch die Rechtsbeständigkeit der KESB-Entscheide sind hoch. Es zeigt sich jedoch, dass es nicht einfach ist, Personen zu finden, welche einerseits über die notwendigen verfahrens- und materiellrechtlichen Kenntnisse verfügen und andererseits in der Lage sind, eine KESB zu führen.

Eine Öffnung der Wählbarkeitsvoraussetzungen auf Personen aus dem Bereich der Sozialen Arbeit, Pädagogik, Psychologie oder Medizin erhöht die Auswahl des Regierungsrates bei der Besetzung der Präsidien. Die Präsidentinnen und Präsidenten ohne rechtswissenschaftliche Ausbildung müssen aber – gleich wie Juristinnen und Juristen – mindestens eine Masterausbildung oder eine gleichwertige Ausbildung abgeschlossen haben. Dadurch wird gewährleistet, dass sie zumindest über grundlegende theoretische Kenntnisse des Kindes- und Erwachsenenschutzes verfügen.

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben muss im Spruchkörper „auf jeden Fall ein Jurist oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein“.¹ Entsprechend lässt sich die Wahl einer Präsidentin oder eines Präsidenten ohne rechtswissenschaftliche Ausbildung vertreten, wenn bereits ein anderes Behördenmitglied über eine entsprechende Ausbildung verfügt.

Art. 25 Absatz 1

Die KESB arbeiten im Rahmen des Bundesrechts mit verschiedenen Verwaltungsstellen und Trägern öffentlicher Aufgaben zusammen. Neben der Zusammenarbeit mit den kommunalen Diensten, den Regierungsstatthalterämtern und der Polizei (Art. 22 bis 24 KESG) nennt Art. 25 KESG exemplarisch verschiedene wichtige Akteure im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Der Kreis der ausdrücklich erwähnten Personen und Stellen soll neu etwas erweitert werden, so dass auch die Schulsozialarbeit und alle Beratungsstellen für Kinder und Jugendliche miterfasst sind. Zudem werden auch die Betreibungs- und Konkursämter sowie die Steuerbehörden ausdrücklich erwähnt, welche wichtige Partner der KESB sind.

¹ BBl 2006 7001 S. 7073.

Artikel 27 Absatz 1

Nach Bundesrecht sind sowohl die KESB als auch die von den Kantonen bezeichneten Ärztinnen und Ärzte für die Anordnung fürsorgerischer Unterbringungen (FU) zuständig (Art. 429 Abs. 1 ZGB). Das kantonalerbernische Recht bezeichnet die in der Schweiz zur Berufsausübung zugelassenen Ärztinnen und Ärzte als zur Anordnung einer FU befugt (Art. 27 Abs. 1 KESG). Laut bisheriger Formulierung in Artikel 27 Absatz 1 sind allerdings die zugelassenen Ärztinnen und Ärzte nur dann zur Anordnung einer FU befugt, wenn Gefahr im Verzug liegt. Die Bestimmung will zum Ausdruck bringen, dass eine ärztliche Unterbringung immer dann angezeigt ist, wenn die KESB nicht rechtzeitig entscheiden kann. Dies trifft in vielen Fällen zu, denn die KESB dürfen nur gestützt auf eine ärztliche Beurteilung und nach vorgängiger Dreieranhörung eine fürsorgerische Unterbringung anordnen.

Obwohl die geltende Bestimmung von Behörden, Gerichten und von vielen Ärztinnen und Ärzten richtig angewendet wird, sorgt die Formulierung „Gefahr im Verzug“ bei einem Teil der Ärzteschaft für Verwirrung. Sie wurde teilweise so verstanden, dass eine ärztliche FU nur in der Akutsituation, also nur im absoluten Notfall, und nur so lange die Akutsituation anhält, angeordnet werden darf. Ein solches Verständnis trägt zur „Drehtürpsychiatrie“ bei. Die betreffenden Patientinnen oder Patienten werden bei akuter Selbst- oder Fremdgefährdung in die Psychiatrie eingewiesen und nach Abklingen der akuten Krise entlassen, allerdings ohne dass sich an der Lebenssituation etwas geändert hätte, so dass es bald wieder zu einer Akutsituation und Einweisung kommt. Das neue Erwachsenenschutzrecht wollte der Drehtürpsychiatrie entgegenwirken und hat deswegen die ärztliche FU nicht auf Akutsituationen beschränkt. Dementsprechend soll auch im KESG der Passus „Gefahr im Verzug“ gestrichen werden.

Wichtig nach Bundesrecht ist jedoch, dass Ärztinnen und Ärzte, die eine FU anordnen, materiell dieselben Voraussetzungen wie die KESB erfüllen müssen. Konkret heisst das, dass eine Person, die an einer psychischen Störung oder an einer geistigen Behinderung leidet oder schwer verwahrlost ist, in einer geeigneten Einrichtung untergebracht werden darf, wenn die nötige Behandlung und Betreuung nicht anders erfolgen kann (Art. 426 Abs. 1 ZGB). Die ärztliche Unterbringung unterscheidet sich von der behördlichen dadurch, dass ihre Dauer auf höchstens sechs Wochen beschränkt ist (Art. 429 Abs. 1 ZGB). In formeller Hinsicht unterscheidet sie sich, indem für ärztliche FU bezüglich rechtlicher Anhörung und Unterbringungsentscheid lediglich Minimalstandards vorgesehen sind (siehe Art. 430 ZGB). Die Begründung dafür liegt darin, dass die ärztliche FU vor allem in dringlichen Fällen zur Anwendung kommt. Der Gefahr unsachgemässer Unterbringung wird mit der Anfechtbarkeit begegnet, indem Beschwerden gegen FU nicht begründet werden müssen und eine rasche gerichtliche Überprüfung innert fünf Arbeitstagen erfolgt (siehe Art. 450e ZGB).

Artikel 42 Absatz 3

Um das Verfahren zu vereinfachen und sicherzustellen, dass die mit der Abrechnung betrauten Stellen über die notwendigen Informationen verfügen, soll zukünftig die Berechnung der Kostenbeteiligung sowie die Abrechnung der Massnahmenkosten im Sinne von Sachverhaltsabklärungen an die kommunalen Sozialdienste delegiert werden. Diese sollen allfällige von der KESB vorgängig verfügte Kostenanteile der betroffenen Personen einfordern sowie Drittleistungen geltend machen. An der Zuständigkeit der KESB zum Kostenentscheid (Art. 41 Abs. 3 KESG) ändert sich nichts.

Mit Artikel 446 Absatz 2 Satz 2 ZGB i.V.m. Artikel 22 Absatz 2 Bst. a KESG besteht eigentlich schon eine Rechtsgrundlage für die Delegation. Artikel 42 Absatz 3 dient somit lediglich der Klarstellung. Das bereits heute zwischen den KESB und den kommunalen Diensten praktizierte Abrechnungsverfahren soll auf Verordnungsebene genauer geregelt werden.

Artikel 43

Wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der betroffenen Person wesentlich verbessern, ist sie gemäss Artikel 43 Absatz 1 verpflichtet, vorfinanzierte Leistungen nachzuzahlen. Die Nachzahlung wird von der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder einer von der Burgergemeinde bezeichneten Stelle verfügt.

Die Prüfung, ob sich die wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich verbessert haben, muss durch eine Stelle erfolgen, welche die Einkommens und Vermögensverhältnisse der Betroffenen auch nach Abschluss eines Verfahrens oder nach Aufhebung der Massnahme kennt. Entsprechend ist es sachgerecht, dass das Bestehen einer Nachzahlungspflicht durch die Steuerverwaltung systematisch kontrolliert wird, wenn die KESB diese Aufgabe aufgrund der Aufhebung einer Beistandschaft oder aus anderen Gründen (insbes. bei nicht mehr parallel laufenden Mandaten) nicht mehr wahrnehmen kann.

Der der Nachzahlungspflicht unterliegende Betrag wird nach Abschluss des Verfahrens oder nach Aufhebung der Massnahme durch die KESB mittels beschwerdefähiger Verfügung festgelegt. Die Steuerbehörden erhalten von der kantonalen KESB eine Kopie der rechtskräftigen Verfügung und prüfen gestützt auf die Steuerveranlagung systematisch, ob aufgrund von zusätzlichem Einkommen oder Vermögen eine Nachzahlungspflicht besteht. Gegebenenfalls erstatten sie Meldung an die KESB.

Artikel 51 Absatz 2

Das Bundesrecht verlangt bei fürsorgerischen Unterbringungen, dass die betroffene Person in der Regel vom Kollegium angehört wird (Art. 447 Abs. 2 ZGB). Das heisst, dass im Regelfall die Anhörung durch drei Behördenmitglieder durchgeführt werden muss und im Ausnahmefall davon abgewichen werden darf. Im Ausnahmefall, in begründeten Fällen, darf somit die Anhörung auf ein Behördenmitglied übertragen werden. Im Bundesrecht fehlt eine Umschreibung der Ausnahmefälle, was mit der vorgeschlagenen Änderung für das kantonale Recht nachgeholt werden soll. Mit einer gesetzlichen Umschreibung wird klar gestellt, in welchen Ausnahmefällen auf eine Anhörung im Kollegium verzichtet werden darf. Das trägt zur Rechtssicherheit bei.

Für den Verzicht auf eine Anhörung im Kollegium müssen wichtige Gründe vorliegen, wobei die beiden häufigsten Gründe ausdrücklich genannt werden. Zum einen kommt es in der Praxis immer wieder vor, dass die betroffene Person keine Anhörung vor dem Kollegium will, also ausdrücklich darauf verzichtet, weil sie sich beispielsweise nicht vor drei Personen mündlich zu ihrer höchstpersönlichen Situation äussern will. Zum andern kommt es häufig vor, dass aufgrund der gesundheitlichen Situation der betroffenen Person eine Anhörung vor drei Personen eine zusätzliche Belastung darstellen würde, welche negative gesundheitliche Auswirkungen haben könnte.

Artikel 56

Die meisten der vorgeschlagenen Anpassungen bei den Präsidialzuständigkeiten im Kinderschutz sind Folge der Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) zur gemeinsamen elterlichen Sorge. Diese Änderung, von der Bundesversammlung am 21. Juni 2013 beschlossen, trat am 1. Juli 2014 in Kraft. Sie sieht die gemeinsame elterliche Sorge unabhängig vom Zivilstand der Eltern als Regelfall vor. Von den Zuständigkeiten, die der Kinderschutzbehörde zugewiesen werden, sollen die folgenden in die Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten gegeben werden:

- Neuregelung der elterlichen Sorge und der Obhut sowie Genehmigung von Unterhaltsverträgen, wenn sich die Eltern einig sind (Art. 134 Abs. 3 ZGB),
- Entgegennahme der Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge (Art. 298a Abs. 4 ZGB),
- Übertragung der elterlichen Sorge gemeinsam an die Eltern und gleichzeitige Regelung der übrigen Kinderbelange, vor allem der Betreuungsanteile und des persönlichen Verkehrs, jedoch vorbehältlich des Unterhalts (Art. 298b Abs. 2 und 3 ZGB),
- Neuregelung der elterlichen Sorge, der Obhut, des persönlichen Verkehrs oder der Betreuungsanteile, wenn die wegen veränderter Verhältnisse zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist (Art. 298d ZGB).

Buchstabe h (bisher g) wird präzisiert, indem neu in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht neben der Kollisions- auch die Abwesenheitsbeistandschaft genannt wird (siehe Art. 306 Abs. 2 ZGB).

Buchstabe i soll neu so formuliert werden, dass allgemein die Aufgaben, die im Pflegekinderbereich der Kindesschutzbehörde übertragen sind, durch die Präsidentin oder den Präsidenten wahrgenommen werden. Dazu zählt namentlich, wie schon bisher, das Erteilen von Pflegeplatzbewilligungen und der Pflegekinteraufsicht.

Buchstabe n kann aufgehoben werden, weil neu in Artikel 57 vorgesehen ist, dass im Kindeschutzbereich die Präsidentin oder der Präsident für die Genehmigung aller Berichte zuständig ist (Art. 57 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Bst. f KESG).

Artikel 57

Nach Bundesrecht hat die KESB ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern zu fällen, wobei die Kantone für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen können (Art. 440 Abs. 2 ZGB). Das KESG sieht in den Artikeln 55 bis 57 Einzelzuständigkeiten der Präsidentin oder der Präsidenten vor. Die Zuweisung von Einzelzuständigkeiten an die Präsidentin oder den Präsidenten ist dann sinnvoll und zulässig, wenn auch deren bzw. dessen alleinige Beurteilung zu einem sachgerechten Entscheid führt, mit andern Worten eine interdisziplinäre Betrachtung keine zusätzlichen Erkenntnisse für die Entscheidungsfindung bringt. Die Behördenarbeit kann dadurch im Bereich der nicht interdisziplinär zu beurteilenden Geschäfte effizienter erfolgen und gestaltet werden.

Der Katalog der Geschäfte, die in die Einzelzuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten fallen, soll verlängert werden. Es handelt sich dabei in erster Linie um Geschäfte, bei denen rechtlicher Sachverstand gefordert ist. Dies ist in der Regel bei den Präsidentinnen und Präsidenten aufgrund ihrer rechtswissenschaftlichen Ausbildung gegeben (siehe Art. 8 Abs. 1 KESG). Die Präsidentinnen und Präsidenten können jedoch Angelegenheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich einem anderen Behördenmitglied übertragen, wo es die besonderen Verhältnisse rechtfertigen (Art. 59 Abs. 2 KESB). Das trifft dann zu, wenn primär nicht rechtliches, sondern anderes Wissen und Können, insbesondere aus der Sozialarbeit oder aus dem Revisorat, gefragt ist. Ferner haben die Präsidentinnen und Präsidenten die Möglichkeit, eine der Angelegenheiten aus ihrem Zuständigkeitsbereich ans Kollegium zu überweisen, wenn es die rechtlichen oder tatbeständlichen Verhältnisse es rechtfertigen (Art. 58 KESG). Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Geschäft heikel ist, wie es bei Entscheiden über aufsichtsrechtliche Anzeigen gegen Beiständinnen oder Beistände ausnahmsweise der Fall sein kann (siehe neu Art. 57 Bst. h KESG).

Zusätzlich in die Präsidialzuständigkeit sollen insbesondere fallen:

- Treffen von Anordnungen, namentlich die Zustimmung zu einem Rechtsgeschäft, wenn die Errichtung einer Beistandschaft wegen des Umfangs der Aufgabe als offensichtlich unverhältnismässig erscheint (Art. 392 ZGB),
- Genehmigung von zustimmungspflichtigen Geschäften der Beiständin oder des Beistandes zur Anlage und Aufbewahrung von Vermögenswerten, einschliesslich der Übertragung von Vermögenswerten auf das Betriebskonto (Art. 408 Abs. 3 ZGB i. V. m. Verordnung vom 4. Juli 2012 über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft²),
- Genehmigung von Bericht und Rechnung (Art. 415 ZGB) bzw. Schlussbericht und -rechnung bei Beistandschaften (Art. 425 ZGB),
- Genehmigung von Geschäften, welche die Beiständin oder der Beistand in Vertretung der betroffenen Person vornimmt, beispielsweise bei Wohnungskündigung oder Dauerverträgen über die Unterbringung der betroffenen Person oder bei Erwerb oder Veräusserung von Grundstücken (siehe Aufzählung in Art. 416 Abs. 1 ZGB),

² SR 211.223.11

- Entscheide über aufsichtsrechtliche Anzeigen der betroffenen oder einer ihre nahestehenden Person oder von jeder Person mit einem rechtlich geschützten Interesse gegen Handlungen oder Unterlassungen der Beiständin oder des Beistandes oder einer von der KESB beauftragten Drittperson oder Stelle (Art. 419 ZGB).
- Entscheide über den Wechsel der Beiständin oder des Beistandes, wenn diese bzw. dieser ihre Arbeitsverhältnis beim Sozialdienst beendet (Art. 421 Ziff. 3 ZGB) oder ein Gesuch um Entlassung aus dem Beistandsamt stellt (Art. 422 ZGB),
- Übertragung auf eine andere KESB bzw. Übernahme von einer anderen KESB von Kindes- und Erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen im Fall eines Wohnsitzwechsels (Art. 442 Abs. 5 ZGB),

Im neuen *Absatz 2* wird vorgeschlagen, dass die Präsidialzuständigkeiten auf dem Gebiet des Erwachsenenschutzes sinngemäss auch im Gebiet des Kinderschutzes zur Anwendung kommen.

Artikel 58

Die Präsidentin oder der Präsident entscheidet über das Einsichtsrecht nach Artikel 449b ZGB (Art. 53 Abs. 2 KESG). Wie bei den anderen Präsidialentscheidungen sollte sie bzw. er die Berechtigung haben, dieses Geschäft dem Kollegium zur Beurteilung zu überweisen, wenn die Verhältnisse es erfordern.

Artikel 59

Absatz 2 soll insofern präzisiert werden, als die Präsidentin oder der Präsident eine der Angelegenheiten nach den Artikeln 55 bis 57, sei es in einem konkreten Geschäft oder generell, einem anderen Behördenmitglied zur selbständigen Erledigung übertragen kann. Die generelle Übertragung an ein anderes Mitglied drängt sich insbesondere auf, wenn für die Beurteilung von Geschäften, wie etwa zur Anlage von Vermögenswerten, spezifisches, etwa finanzielles Wissen und Können nötig ist. Auch ist nach Errichtung einer Beistandschaft die generelle Übertragung der Folgegeschäfte, wie Genehmigung von zustimmungsbedürftigen Geschäften oder von Bericht und Rechnung oder eines Beistandswechsels, an das den Fall instruierende Mitglied zur selbständigen Erledigung sinnvoll.

Artikel 63

Absatz 3 Buchstabe a: Ambulante Massnahmen stehen in einem engen Zusammenhang mit der fürsorgerischen Unterbringung, indem sie als Nachbetreuung nach oder anstelle einer Unterbringung angeordnet werden können. Infolge des engen Zusammenhanges sollen sie bezüglich Verfahrenskosten gleich wie die fürsorgerische Unterbringung behandelt werden, indem ebenfalls auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet wird.

Absatz 3 Buchstabe d: Hier wird eine Präzisierung vorgeschlagen. Gemäss Praxis des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichts fallen unter den Begriff der Kinderschutzmassnahmen grundsätzlich ausschliesslich die kinderschutzrechtlichen Verfahren im engen Sinn (Art. 307 - 311 ZGB). Demgegenüber handelt es sich bei der Anordnung von Massnahmen im Zusammenhang mit Streitigkeiten zwischen Eltern, zum Beispiel über das Besuchsrecht, nicht um Kinderschutzmassnahmen im engen Sinn. Deswegen sind die entsprechenden Verfahren nicht kostenlos.

Absatz 5: Im Todesfall der betroffenen Person soll nicht das Gemeinwesen, sondern grundsätzlich die Erben die Verfahrenskosten übernehmen.

Artikel 70

Siehe dazu die Begründung zu Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe d und Artikel 63 Absatz 5.

Änderungen anderer Gesetze

Artikel 12 KDSG

Handlungsfähigkeitszeugnisse werden neu durch die KESB ausgestellt. Dies entspricht dem neuen Vormundschaftsrecht (i.K. seit 1.1. 2013). Die Gemeinden sind nicht mehr berechtigt, Auskünfte über zivilrechtliche Handlungsfähigkeit an Privatpersonen abzugeben.

Artikel 54 PoIG

Nach Eingang eines Gesuchs haben sich die Gemeinden bisher an die KESB gewandt, um Auskunft über die Handlungsfähigkeit einzuholen. Anschliessend haben die Gemeinden das Zeugnis ausgestellt. Um unnötigen Aufwand zu sparen, sollen die Gesuche künftig direkt an die KESB gerichtet werden, welche dann selbst die Handlungsfähigkeitszeugnisse ausstellen.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist nicht im Rechtsetzungsprogramm der Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 erwähnt. Sie widerspricht aber dem Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung nicht, sollen mit den vorliegenden Änderungen doch insbesondere die Effizienz der KESB und die Zusammenarbeit mit den anderen Behörden verbessert werden. Die Änderungen sollen zu besseren Abläufen und damit zur sozialen Stabilität für Betroffene beitragen, unter Berücksichtigung der schwierigen Finanzlage des Kantons.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine erheblichen finanziellen Auswirkungen. Die Rückforderung der vorfinanzierten Massnahme- und Verfahrenskosten nach Abschluss des Verfahrens oder Aufhebung der Massnahme durch die Steuerverwaltung (Art. 43 Abs. 3) dürfte zu geringfügigen Mehreinnahmen führen. Zudem ermöglicht die Vorlage eine effizientere Aufgabenerfüllung (siehe Ziff. 7), was ebenfalls positive finanzielle Auswirkungen zeitigt.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wirken sich nicht direkt auf den Personalbestand oder das Arbeitsumfeld des Personals aus. Sie tragen aber zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung durch die KESB bei. Eine solche ist vor dem Hintergrund der sehr hohen Arbeitslast dringend notwendig. Ohne die vorgeschlagenen Änderungen müsste zur Gewährleistung einer effizienten und qualitativ genügenden Aufgabenerfüllung mittelfristig personelle Aufstockungen in Erwägung gezogen werden.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat nur geringfügige Auswirkungen auf die Gemeinden. Handlungsfähigkeitszeugnisse sollen neu direkt durch die KESB und nicht mehr durch die Gemeinden ausgestellt werden. Im Bereich der Abrechnung der Massnahmenkosten arbeiten die kommunalen Sozialdienste eng mit den KESB zusammen, wofür bereits heute eine rechtliche Grundlage besteht (siehe Ziff. 4, Erläuterungen zu Artikel 42 Absatz 3). Neu sollen die Grundlagen der Zusammenarbeit auch im Bereich der Abrechnung der Massnahmenkosten durch den Regierungsrat ausdrücklich in einer Verordnung festgehalten werden.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation

Im Rahmen der Vernehmlassung, die vom 30. Januar bis zum 30. April 2015 dauerte, gingen über 50 Stellungnahmen ein. Die vorgeschlagenen Anpassungen des KESG stiessen bei den

Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Vernehmlassungsverfahrens grösstenteils auf Zustimmung.

Aufgrund diverser Stellungnahmen wurde Artikel 8, welcher die Anstellungsvoraussetzungen der Präsidentinnen und Präsidenten der KESB regelt, angepasst. Neu sollen auch Personen mit einem Masterstudium im Bereich der Sozialen Arbeit, Pädagogik, Psychologie oder Medizin das Präsidium einer KESB ausüben können (siehe Ziff. 4). Diese verfügen wie Anwälte, Notare oder Juristen mit abgeschlossenem Masterstudium über die notwendigen grundlegenden Kenntnisse des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Die neue Bestimmung hat den Vorteil, dass die Auswahl des Regierungsrates bei der Besetzung der Präsidien verbessert wird.

In einzelnen Eingaben wurde die Ausdehnung der präsidialen Einzelzuständigkeiten kritisiert. Es wurde insbesondere geltend gemacht, dass in gewissen Fällen zwingend eine interdisziplinäre Beurteilung nötig sei. Die bisherige Praxis der KESB zeigt jedoch, dass bei den in Artikeln 56 und 57 genannten Geschäften in der Regel keine interdisziplinäre Entscheidungsfindung im Dreiergremium notwendig ist. Sollte aufgrund der Konfliktlage oder der Komplexität des Sachverhaltes im Einzelfall dennoch ein interdisziplinärer Entscheid angezeigt sein, kann die Sache gestützt auf Artikel 58 dem Kollegium zur Beurteilung überwiesen werden.

Keine Folge geleistet wurde dem Vorschlag, die präsidiale Zuständigkeit durch eine generelle Einzelzuständigkeit (aller Behördenmitglieder) zu ersetzen. Für die betroffenen Personen muss weiterhin klar erkenntlich sein, wer innerhalb der KESB zuständig ist und die Verantwortung für die Verfahrensführung trägt.

Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde die Forderung, die Gemeindebehörden in Artikel 25 ausdrücklich als wichtige Partner der KESB zu erwähnen. Soweit die Gemeinden Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes wahrnehmen, werden sie bereits in Artikel 22 ausdrücklich erwähnt. In Artikel 25 werden beispielhaft einige Partner der KESB genannt, welche in den Artikeln 22 bis 24 (kommunale Dienste, Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, Polizei) nicht erwähnt werden.

Schliesslich wurde auf die Aufnahme einer Bestimmung, welche die Durchführung sogenannter Fallkonferenzen regelt, verzichtet. Das Zusammenwirken verschiedener öffentlicher und privater Stellen zum Schutz hilfsbedürftiger Personen ist in bestimmten Fällen bereits im Rahmen der geltenden rechtlichen Grundlagen möglich. Eine ausführliche Regelung der Fallkonferenzen im kantonalen Recht ist derzeit noch nicht angezeigt, da auf Bundesebene die Melderechte und -pflichten sowie die Mitwirkungsrechte und -pflichten neu geregelt werden. Diese Bestimmungen haben auch Einfluss auf die Durchführung von Fallkonferenzen während eines Verfahrens.

Bern, 12. August 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Auer*