

Änderung des Gesetzes

betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (BGS 211.1)

(Umsetzung der ZGB Revision vom 19. Dezember 2008 [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht] im Kanton Zug)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 5. April 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag, das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB)¹ aufgrund der erfolgten Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 19. Dezember 2008² anzupassen. Wir erstatten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben
4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens
5. Erläuterungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen (EG ZGB)
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Antrag

1. In Kürze

Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im Kanton Zug

Am 19. Dezember 2008 wurde die Revision des Vormundschaftsrechtes von den eidgenössischen Räten verabschiedet (neu: Kindes- und Erwachsenenschutzrecht). Die Kantone haben nun ihre Organisation der Vormundschaftsbehörden bis zum In-Kraft-Treten der ZGB-Revision per 1. Januar 2013 den neuen Vorgaben anzupassen. Der Handlungsspielraum der Kantone ist klein. Das Bundesrecht fordert neu eine interdisziplinäre Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mit Fachpersonen, welche die für das Vormundschaftswesen erforderlichen Kompetenzen mitbringen müssen. Die heute politisch gewählten (Laien-) Behörden sind nicht mehr zulässig.

Das bisherige Vormundschaftsrecht galt seit 1912 weitgehend unverändert und entspricht den heutigen Verhältnissen und Anschauungen nicht mehr, weshalb es grundlegend erneuert wurde. Mit der Revision soll eine Professionalisierung des Vormundschaftswesens erzielt werden. Im neuen Erwachsenenschutzrecht wird das einheitliche Rechtsinstitut der Beistandschaft eingeführt, welches individuell nach dem Grad des Schwächezustandes und der Hilfsbedürftigkeit auszugestalten ist. Von der Behörde ist somit künftig individuelle Massarbeit gefordert, damit im Einzelfall nur so viel staatliche Betreuung erfolgt, wie wirklich nötig ist. Neu werden auch die

¹ BGS 211.1

² BBl 2009 141 ff.

Möglichkeiten, durch das Abfassen eines Vorsorgeauftrages oder einer Patientenverfügung eine selbstbestimmte Form der Vertretung für den Fall des Eintritts der Urteilsunfähigkeit zu wählen, im ZGB geregelt. Für die Organisation und das Verfahren wird verbindlich die Schaffung von interdisziplinären Fachbehörden gefordert, welche als Kollegium die Entscheide fällen und deren Entscheidungen direkt an eine Gerichtsstanz weitergezogen werden können.

Neuorganisation des Vormundschaftswesens im Kanton Zug

Im Kanton Zug existieren bisher 22 Vormundschaftsbehörden: Es sind dies die Gemeinderäte der Einwohnergemeinden und die Bürgerräte der Bürgergemeinden. Politisch gewählte Gemeinde- und Bürgergemeindevetreter erfüllen die genannten Anforderungen des Bundes einer interdisziplinären Fachbehörde nicht, sodass eine neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu konstituieren ist. Ausgehend von den Grössenverhältnissen des Kantons (rund 115'000 Einwohnerinnen und Einwohner) und der aktuellen Geschäftslast im heutigen Vormundschaftswesen im Kanton Zug (rund 1000 geführte Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, jährlich 200 – 250 Neuerrichtungen) ist im Kanton Zug eine zentrale Fachbehörde zu schaffen. Zu beachten ist zudem, dass mit dem neuen massgeschneiderten Massnahmensystem mit einer Zunahme der Geschäftslast durch häufigere Anpassungen der laufenden Massnahmen zu rechnen ist. Die bisherigen Vormundschaftsbehörden der Einwohnergemeinden und der Bürgergemeinden werden auf den 1. Januar 2013 hin abgelöst, ebenso die bisherigen Vormundschaftssekretariate. Die zentrale Fachbehörde wird als fachlich unabhängiges Amt ausgestaltet und der Direktion des Innern administrativ unterstellt. Parallel zur künftigen Organisation der Fachbehörde ist in der Direktion des Innern die professionelle Mandatsführung anzusiedeln. Dadurch wird eine Betriebsgrösse erreicht, welche es erlaubt, unter professionellen Strukturen effiziente Arbeit zu leisten.

Ausgestaltung der interdisziplinären Fachbehörde

Die zentrale Fachbehörde besteht aus mindestens fünf Personen und tagt in der Regel als Dreier-Gremium. Die Fachbehörde soll als Verwaltungsbehörde ausgestaltet werden. Die Mitglieder der Fachbehörde erfüllen ihre Aufgabe hauptberuflich und weisen unterschiedliche berufliche Kompetenzen auf (Jurisprudenz, Sozialarbeit/Pädagogik, Psychologie, Medizin/Psychiatrie, Treuhand/Vermögensverwaltung). Die Fachbehörde wird durch eine professionelle Verwaltungsorganisation mit interdisziplinären Fachkenntnissen unterstützt, welche direkt bei der Fachbehörde angegliedert ist.

Als gerichtliche Beschwerdeinstanz ist, wie bisher, das Verwaltungsgericht vorzusehen. Der Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes könnte neu der fürsorgerechtlichen Kammer zugewiesen werden. Die verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz (Regierungsrat) fällt weg. Durch die bundesrechtlich zwingend vorgesehene direkte Anfechtung der Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird die Geschäftslast des Verwaltungsgerichts anwachsen. Als Aufsichtsbehörde ist die Direktion des Innern zu bestimmen, da im Unterschied zum heutigen Recht, im neuen Recht die Aufsichtsinstanz keine materiellen Entscheidungsbefugnisse mehr hat und die Tätigkeit sich lediglich in der allgemeinen Verwaltungsaufsicht erschöpft.

Mit der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes wird der Kanton die Trägerschaft sowohl der Fachbehörde wie auch der professionellen Mandatsführung übernehmen. Daneben werden weiterhin im bisherigen Umfang private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und Mitarbeitende von Fachstellen eingesetzt. Gemäss dem Grundsatz aus der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) wird, wie der Regierungsrat bereits im Rahmen einer Moti-

onsbeantwortung angekündigt hat, neu der Kanton die Organisationskosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes übernehmen. Dies bedeutet eine grössere Verschiebung von Kosten, welche heute von den Gemeinden getragen werden, an den Kanton.

Keine Übergangsfrist

Mit dem In-Kraft-Treten des neuen Gesetzes auf den 1. Januar 2013 muss die neue Fachbehörde einsatzbereit sein. Das Bundesrecht sieht keine Übergangsfristen für die Behördenorganisation vor. Damit die Behörde am 1. Januar 2013 betriebsbereit ist, muss mit einer Vorlaufzeit von ca. einem Jahr gerechnet werden. In dieser Zeit sind die Mitglieder der Fachbehörde auszuwählen, das Personal zu rekrutieren und anzustellen, die gesamte Betriebsorganisation aufzubauen sowie die laufenden Mandate und die hängigen Verfahren zu übernehmen.

2. Ausgangslage

Änderung des Zivilgesetzbuches

Am 6. Januar 2009 hat die Bundeskanzlei die am 19. Dezember 2008 durch National- und Ständerat mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedete Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) publiziert (BBl 2009 141 ff). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Bei dieser Revision des Vormundschaftsrechts geht es in erster Linie um den hoheitlich verordneten Schutz erwachsener Personen. Das Kindesrecht wurde bereits 1976 revidiert, wobei die Bestimmungen die sich mit dem Inhalt der Vormundschaft befassen, sowohl auf Erwachsene wie auch Minderjährige Anwendung finden; weiter hat die neue Fachbehörde sowohl die Funktion der Erwachsenenschutz- wie auch der Kindesschutzbehörde. Der Bundesrat hat am 12. Januar 2011 das neue Erwachsenenschutzrecht auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Das revidierte Recht gilt ab In-Kraft-Treten (nArt. 14 Abs. 1 SchlT ZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (nArt. 14a Abs. 1 und 2 SchlT ZGB). Das bedeutet, dass mit dem In-Kraft-Treten des revidierten Rechts die Behördenorganisation und das Verfahren sich nach den neuen bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere

- müssen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) vorhanden sein, welche die Anforderungen einer interdisziplinären Fachbehörde erfüllen (nArt. 440 Abs. 1 ZGB);
- sind auf diesen Zeitpunkt hin die Instanzen des gerichtlichen Beschwerdewegs festzulegen (nArt. 450 ZGB) und die Aufsichtsinstanzen (nArt. 441 Abs. 1 ZGB) zu bezeichnen;
- muss entschieden werden, ob für das Verfahren spezielle kantonale Bestimmungen angewendet werden (nArt. 450f ZGB).

Projektorganisation und Zahlen

Die Direktion des Innern hat anfangs 2009 die Organisation des Projektes Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im Kanton Zug an Hand genommen. Die Projektsteuerung lag bei Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, Vorsteherin der zuständigen Direktion des Innern. Eine Projektgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Bürger- und Einwohnergemeinden, der Gemeindepräsidien, des Kantonsgerichts und von der Fachstelle punkto Jugend und Kind erarbeitete (unter Beizug eines externen Beraters) die inhaltlichen Grundlagen (Zusammensetzung Fachbehörden, Varianten Trägerschaft, Finanzierung etc.). Damit möglichst rasch alle betroffenen Akteurinnen und Akteure am Prozess beteiligt werden konnten, wurde nach der Erarbeitung eines Grundlagenpapiers eine Konsultation bei den Gemeindepräsidien und den betroffenen Bürger- und Einwohnergemeinden durchgeführt. Damit sollten eine gute und transparente Kommunikation sowie der Einbezug der berechtigten Interessen dieser Personen und Behörden an der Neuorganisation sichergestellt und die bestehenden fachlichen Kompetenzen mitberücksichtigt werden. Die Ergebnisse dieser Konsultation

wurden für die anschliessende Erarbeitung des Gesetzesentwurfs berücksichtigt. Der Grundlagenbericht und die vorgeschlagene neue Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes fand bei den Gemeindepräsidien, den Sozialvorstehenden, den Fachpersonen und den Bürgergemeinden eine breite Unterstützung.

Im Kanton Zug präsentiert sich die Entwicklung der Fallzahlen im Vormundschaftswesen wie folgt:

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Bestehende Massnahmen Erwachsene	647	637	630	553	507	554	471
Bestehende Massnahmen Kinder	326	300	325	246	240	230	208
Total bestehende Massnahmen³	973	937	955	799	747	784	679
Neue Massnahmen Erwachsene	104	109	111	86	74	82	79
Neue Massnahmen Kinder	139	93	137	97	92	80	86
Total neue Massnahmen⁴	235	202	248	183	166	162	165

Die Zahlen sind über die letzten Jahre stark angestiegen, sowohl bei den bestehenden Massnahmen wie auch bei den Anordnungen. Prognosen für die Zukunft sind schwierig zu machen. Gesamtschweizerisch sind die Zahlen der bestehenden Massnahmen wie auch der Neuordnungen erheblich gestiegen⁵. Dieser Trend zu vermehrt vormundschaftlichen Anordnungen, respektive dem Einpendeln auf einem hohen Niveau spiegelt sich auch im Kanton Zug wieder, wobei indes zu beachten ist, dass im Kanton Zug seit 2003 auch die Einwohnerzahl um rund 5% gestiegen ist. Im Kanton Zug werden tendenziell weniger Massnahmen angeordnet als im schweizerischen Durchschnitt, was unter anderem auf die gut ausgebauten Sozialdienste zurückzuführen ist, welche vorbeugend wirken.

Übersicht über die bundesrechtlichen Änderungen

Ein Kernelement des neuen Erwachsenenschutz-, Personen- und Kindesrechts bilden die als *Fachbehörden* ausgestalteten Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, welche *interdisziplinär* zusammengesetzt sein und erstinstanzlich über sämtliche behördlichen Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes befinden müssen. Es wird sodann nicht mehr unterschieden zwischen den jetzigen vormundschaftlichen Massnahmen Beistandschaft, Beiratschaft und Vormundschaft. Im Gegenzug zum Wegfall der Massnahmentypengebundenheit wird die Anforderung gestellt, dass auf jede hilfsbedürftige Person individuell zugeschnittene und ausformulierte Massnahmen anzuordnen sind. Dies erfordert von den Behörden vermehrte Fachkenntnisse in den verschiedensten Bereichen wie namentlich Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie. Bereichsspezifische Kompetenzen wie Treuhand, Versicherungswesen, Vermögensverwaltung und Medizin können auch durch das Behördensekretariat oder externe Dienste abgedeckt werden. Überdies wird festgelegt, dass die Beiständinnen und Beistände (sowohl private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger wie auch Berufsbeiständinnen und -beistände) durch die Erwachsenenschutzbehörde instruiert, beraten und unterstützt werden müssen. Die Zuständigkeiten im Erwachsenenschutzbereich werden ferner in Bezug auf privat-autonome Bereiche erweitert. So finden sich zwei neue Rechtsinstitute, der Vorsorgeauftrag

³ per 31. Dezember

⁴ im Verlaufe des aktuellen Jahres

⁵ Schweizerische Vormundschaftsstatistik, Jahresvergleich 1999 - 2008, in: ZVW 6/2009: Zunahme um 35% (bestehende Massnahmen) und um 49% (neuangeordnete Massnahmen).

und die Patientenverfügung im Zivilgesetzbuch, sowie Bestimmungen zum Schutz Urteilsunfähiger in Wohn- und Pflegeeinrichtungen und zur Vertretung Urteilsunfähiger durch Ehegattin/Ehegatten oder eingetragene Partnerin bzw. eingetragenen Partner im Rechtsverkehr und bei medizinischen Massnahmen.

Im Kanton Zug wurde die Selbstbestimmung und Selbstverantwortung bereits bei der Revision des Gesundheitsgesetzes (vom 30. Oktober 2008) umgesetzt (§ 32 Abs. 2 und 3 Patientenverfügung, § 33 vertretungsberechtigte Personen bei urteilsunfähigen Patienten, § 38 Bezeichnung der vertretungsberechtigten Personen). Die Patientenverfügung erlaubt einer Patientin oder einem Patienten insbesondere am Lebensende den Willen zum Ausdruck zu bringen, dass in bestimmten Situationen nicht mehr alle zur Verfügung stehenden Behandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Ferner kann eine urteilsfähige Person in einer Patientenverfügung in verbindlicher Weise festlegen, welchen medizinischen Massnahmen sie im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit zustimmt oder nicht zustimmt oder welche Vertrauensperson in ihrem Namen über eine medizinische Massnahme entscheiden soll, wenn sie sich selber nicht mehr äussern kann. Durch die detaillierte Regelung der Patientenverfügung und des Vorsorgevertrages und der Zuständigkeit der KESB in diesem Bereich werden die entsprechenden kantonalen Bestimmungen im Gesundheitsgesetz zum Teil obsolet und sind deshalb entsprechend anzupassen.

Der Kinderschutzbehörde werden ebenfalls neue Aufgaben zugewiesen, welche bisher im sachlichen Zuständigkeitsbereich der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde lagen. So ist sie neu für die Zustimmung zur Adoption eines bevormundeten Kindes (Art. 265 Abs. 3 ZGB), die Genehmigung eines Unterhaltsabfindungsvertrages, die Neuordnung der gemeinsamen elterlichen Sorge wegen wesentlicher Veränderung der Verhältnisse und für die Entziehung der elterlichen Sorge ohne Zustimmung der Eltern zuständig. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, Mediationen anzuordnen oder zu vermitteln.

Im Rechtsmittelverfahren gilt zu beachten, dass die Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde *direkt bei einem Gericht*, welches den Anforderungen von Art. 6 EMRK zu genügen hat, angefochten werden können. Als Aufsichtsbehörde können die Kantone eine Administrativbehörde oder ein Gericht bestimmen. Wie bisher kann die Aufsicht ein- oder zweistufig ausgestaltet werden.

Der Aufgabenkatalog der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vergrössert sich sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ganz erheblich. Massgeschneiderte Massnahmen bedingen in noch höherem Mass als bisher eine sorgfältige Situationsanalyse, eine fachliche Diagnose, eine sachgerechte Umschreibung des Auftrags an die Beiständin oder den Beistand sowie eine verhältnismässige Einschränkung der Handlungsfähigkeit der betroffenen Person. Im Übrigen führt das neue Recht durchwegs die verschuldensunabhängige Staatshaftung ein. Der Kanton wird künftig haftbar für jedes widerrechtliche Handeln oder Unterlassen im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes und der fürsorgerischen Unterbringung.

3. Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben

Der Kanton Zug hat gemäss Bevölkerungsstatistik 2010⁶ per 31. Dezember 2010 115'831 Einwohnerinnen und Einwohner (Zug 26'713; Baar 22'443; Cham 14'923; Steinhausen 9'354; Risch 9'301; Hünenberg 8'836; Unterägeri 8'277; Oberägeri 5'645; Menzingen 4'634; Walchwil

⁶ Einwohnerzahlen gemäss Einwohnerstatistik der Direktion des Innern, Kanton Zug

3'668; Neuheim 2'037) und ist politisch aufgeteilt in elf Einwohnergemeinden und elf Bürgergemeinden.

Heute im Kindes- und Erwachsenenschutz tätige Behörden:

Die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden heute im Kanton Zug gestützt auf § 8 EG ZGB auf Gemeindeebene durch den Gemeinderat wahrgenommen. Für die an ihrem Heimatort wohnenden Gemeindegewohnerinnen und Gemeindegewohner ist gemäss § 12 EG ZGB der Bürgerrat Vormundschaftsbehörde. Es können auch spezielle Vormundschaftskommissionen eingesetzt werden. Es bestehen somit 22 verschiedene Vormundschaftsbehörden, wobei sich die Situation (Fallzahlen / Organisationsform) der Bürgergemeinden von derjenigen der Einwohnergemeinden klar unterscheidet. Bei den Bürgergemeinden wird die Funktion des Vormundschaftssekretariats zumeist von dem für das Ressort Vormundschaftswesen zuständigen Mitglied des Bürgerrates oder der Bürgerschreiberin bzw. dem Bürgerschreiber wahrgenommen.

Die Einwohnergemeinden verfügen allesamt über eigene Vormundschaftssekretariate (Vormundschaftssekretärinnen und Vormundschaftssekretäre), deren Spezialisierungsgrad entsprechend den Fallzahlen variiert. Insgesamt sind in den Einwohner- und Bürgergemeinden des Kantons Zug 1'150 Stellenprozent in den Vormundschaftssekretariaten vorhanden (gemäss Umfragen vom 24. Juli 2009 und 15. Januar 2011). Der Funktion der Vormundschaftssekretärin bzw. des -sekretärs stehen zwischen 10 und 130 Stellenprozent zur Verfügung. Auf der Sachbearbeitungsebene sind somit teilweise spezialisierte Fachpersonen im Einsatz.

Interdisziplinäre Fachbehörde

Um sich nach neuem Recht als Fachbehörde konstituieren zu können, sind Fachkompetenzen im Spruchkörper von Bundesrecht wegen vorgeschrieben. Diese Fachkompetenzen können einerseits auf dem Weg einer formalen Ausbildung und andererseits durch vertiefte Erfahrung in einem Fachbereich erworben worden sein. Neben dieser konkreten theoretischen oder praktischen Fachkompetenz ist insbesondere die tägliche Erfahrung in der Fallarbeit notwendig. Nur wenn eine Behörde regelmässig mit der Anordnung von neuen Massnahmen und mit den Aufgaben nach der Errichtung einer Massnahme beschäftigt ist, kann sie genügend Erfahrungen sammeln, diese auch systematisieren und eine kohärente Praxis entwickeln. Das heisst, dass sich in den einzelnen Einwohner- und Bürgergemeinden die Anforderungen des Bundesrechtes nicht umsetzen lassen. Das Bundesrecht verlangt, dass die Behörde als Kollegium mit drei Mitgliedern entscheidet. Jede Gemeinde müsste deshalb drei Fachpersonen als Behörde anstellen, hätte indes nicht genügend Fälle, um diese auszulasten. Zu beachten ist es, dass es nicht zulässig ist, dass die Fachbehörde den nötigen Sachverstand bei spezialisierten Stellen einkauft; das grundlegende Kernfachwissen muss in der Fachbehörde selber vorhanden sein⁷. Es ist unbestritten, dass die kommunalen Behörden aufgrund des heutigen Systems nicht in der Lage sind, diese geforderte Professionalität und Interdisziplinarität zu erlangen. Ebenso ist die Rekrutierungsbasis für 22 Fachbehörden im Kanton Zug zu klein.

Schaffung einer zentralen Fachbehörde

Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) geht in ihrem Bericht zur Neuorganisation von einem Einzugsgebiet von 50'000 – 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Behörde aus⁸. Damit kann für den Kanton Zug grundsätzlich von der Bildung **einer Fachbehörde** ausgegangen werden. Diese würde nach heutigen Zahlen rund 1'000 beste-

⁷ Vogel/Wider, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde - Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, ZKE 1/210, S. 8

⁸ Empfehlungen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde, in: ZVW 2008 S. 63 ff.

hende Massnahmen betreuen und für die Errichtung von jährlich rund 200 - 250 neuen Massnahmen besorgt sein. Mit dieser Geschäftslast lässt sich von den erforderlichen Ressourcen her eine funktionierende professionelle Behörde mit entsprechender Sachbearbeitungs- und Abklärungsunterstützung aufbauen.

Ausgestaltung als Fünfer-Gremium

Um die gesetzlich übertragenen Aufgaben adäquat erfüllen zu können, müssen die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde über einschlägiges Fachwissen in den Bereichen der Kernkompetenzen verfügen. Andernfalls wäre sie von externen oder internen Fachstellen abhängig, was zu einer Umkehrung der Hierarchieordnung führen würde. Der Erfolg der meisten Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen hängt massgeblich von sozialarbeiterischen und insbesondere bei Kindern zusätzlich pädagogischen und psychologischen Kenntnissen ab. Dabei genügt es nicht, dass diese Kompetenzen bei den mandatsführenden Personen vorhanden sind, weil die Grundlagen der Massnahmen im Massnahmenentscheid liegen, also im Kompetenzbereich der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Deren fachlich qualifizierte Entscheide sind Ausgangspunkt und Fundament jeder angeordneten Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit. Damit die erforderlichen Kernkompetenzen von den Behördenmitgliedern abgedeckt werden können, ist diese mit fünf Personen zu bestellen. Die Gemeindevertretungen der Projektgruppe bevorzugen ein Fünfergremium, damit flexibel auf die unterschiedlichen Bedürfnisse nach Fachkompetenzen reagiert werden kann. So wird eine bessere Interdisziplinarität und fachliche Qualifikation erreicht und die Auslastung lässt eine hauptberufliche Tätigkeit zu. Die Fachbehörde besteht deshalb aus fünf Personen und tagt in der Regel als Dreier-Gremium (die Personalgesetzgebung lässt auch das Aufteilen des Amtes des Behördenmitgliedes auf zwei Mitarbeitende offen). Dringliche Anordnungen und Entscheide von geringer Tragweite können in Einzelkompetenz entschieden werden. Ergänzt wird das Präsidium, je nach Schwerpunkt der zu behandelnden Geschäfte, durch zwei weitere Mitglieder mit unterschiedlichen Kompetenzen (Jurisprudenz, Sozialarbeit/Pädagogik, Psychologie, Medizin/Psychiatrie, Treuhand/Vermögensverwaltung). Mit einem Fünfer-Gremium lässt sich die Stellvertretung intern lösen und für ganz zentrale materielle oder formelle Entscheidungen von wegweisendem Charakter kann die Behörde auch als Gesamtbehörde entscheiden. Mit dieser Gestaltung der Behörde kann sehr flexibel auf die unterschiedlichen Bedürfnisse nach Fachkompetenzen in den Einzelfällen reagiert werden. Weiter ermöglicht ein Fünfer-Gremium auch die Organisation eines allfälligen Pikettdienstes, um jederzeit auch dringliche Entscheidungen treffen zu können. Das Bedürfnis nach einem vormundschaftlichen Pikettdienst wurde von der Polizei schon seit langem angemeldet, damit die Polizei insbesondere bei Interventionen wegen häuslicher Gewalt, zu jeder Zeit Zugang zu vormundschaftlichen Entscheidsträgerinnen und Entscheidträgern hat.

Das Präsidium ist mit 100 Stellenprozenten zu dotieren, die übrigen Mitglieder mit mindestens 50 Stellenprozenten, damit eine ausgewogene Beteiligung und Belastung erreicht und interdisziplinär zusammengearbeitet werden kann. Neben der reinen Behördensitzungstätigkeit übernehmen die Mitglieder der Behörde auch konkret eigene Abklärungen, führen Anhörungen gemäss Art. 447 nZGB durch und arbeiten eng mit weiteren Fachpersonen zusammen. Insbesondere das Mitglied mit dem pädagogisch/psychologischen Hintergrund ist für die Vernetzung mit der Schule und entsprechenden Organisationen zuständig, das Mitglied mit Sozialarbeits-hintergrund für die Vernetzung mit den lokalen und regionalen Sozialberatungsstellen und Sozialdiensten und das Mitglied mit dem medizinischen Hintergrund für die Vernetzung mit den medizinischen Einrichtungen, im Besonderen mit den psychiatrischen Institutionen.

Behörde oder Gericht

Die neue Fachbehörde lässt sich als Gericht oder als behördliche Instanz organisieren. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachgericht hat der Kanton Zug bereits im Vernehmlassungsverfahren im Jahr 2004 abgelehnt. Die Gerichte des Kantons Zug lehnen im Gegensatz zur französischen Schweiz auch heute eine gerichtliche Fachbehörde ab. Es gelten im Kindes- und Erwachsenenschutz ganz andere Verfahrensmaximen als im übrigen Zivilrecht, sodass die Übertragung der Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB eine wesentliche Neuorientierung eines Teils der Gerichtsarbeit und Haltung erfordern würde. Weiter wäre ein spezielles Fachgericht zu schaffen, damit die heute teilweise komplizierte Kompetenzabgrenzung im Kinderschutz zwischen eherichterlichen und den kinderschutzbehördlichen Kompetenzen beseitigt würde. Die Errichtung eines Familiengerichtes ist aber in der Neuordnung der Gerichtsstruktur im Kanton Zug (Einführung der eidgenössischen Zivilprozessordnung) nicht vorgesehen. Weiter müssten der Gerichtsorganisation weitere Dienste (Abklärungen, Revisorat, Überwachung/Instruierung Mandatsführende) angegliedert werden, was eine wesentliche Umstrukturierung zur Folge hätte. Die Organisation der KESB als Gerichtsinstanz wird deshalb abgelehnt.

Trägerschaft

Die operative Aufgabenerfüllung der Fachbehörde kann aufgrund der Bundesgesetzgebung nicht mehr bei der einzelnen Gemeinde angesiedelt werden, sondern muss in jedem Fall künftig durch eine zentralisierte Fachbehörde wahrgenommen werden. Es stellt sich die Frage nach der Trägerschaft der zentralen Fachbehörde. Zur Auswahl stehen Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden oder der Kanton.

Eine separate Trägerschaft der Bürgergemeinden als Trägerin einer Fachbehörde kommt nicht in Frage. Die Bürgergemeinden verfügen über viel zu wenige Mandate, als sich der Aufbau einer hauptberuflichen Fachbehörde, wie das Gesetz es vorsieht, realisieren liesse. Es sind somit zwei Modelle der Trägerschaft möglich. Entweder werden die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes kantonalisiert und die Behörde wird als separate Verwaltungseinheit aufgebaut. Oder die Einwohner- und Bürgergemeinden schliessen sich für diese Aufgabe zusammen. Sie haben zwei Möglichkeiten, sich in Verbandsstrukturen zu organisieren oder eine Gemeinde mittels Verwaltungsvereinbarungen mit der Aufgabe zu betrauen (Sitzgemeindemodell).

Die Einwohner- und Bürgergemeinden lehnen es ab, Trägerinnen der neuen Fachbehörde im Vormundchaftswesen zu sein. Bei einer Trägerschaft auf Ebene der Gemeinden sind relativ viele Akteurinnen und Akteure beteiligt. Sie müsste bis Ende 2011 funktionstüchtig gegründet sein. Je nach gewähltem Modell (Sitzgemeinde oder Verbundlösung) gestaltet sich der Neuaufbau einer Trägerschaftsorganisation mehr oder weniger effizient. Der Kanton müsste in diesem Fall die klaren Standards für die Anforderungen an die Behörden und Organisation sowie die Umsetzung des materiellen Rechts im Rahmen von Gesetz oder Verordnung vorschreiben, um eine einheitliche Umsetzung garantieren zu können und insbesondere auch die Voraussetzungen für eine klare Basis der Verantwortlichkeit zu schaffen. Die Gemeinden wären also trotz Trägerschaft nicht autonom in der Umsetzung. Der Kanton müsste bei dieser Variante aufgrund der zwingenden Staatshaftung zudem die Möglichkeit des Regresses auf die Fachbehörden und verantwortlichen Trägerorgane schaffen, was ebenfalls klare Standards erfordern würde. Für diese Trägerschaftsform ist der Koordinationsaufwand viel grösser. Zudem ist die Zusammenführung von unterschiedlichen Organisationseinheiten mit ihren eigenen Kulturen der Aufgabenerfüllung erfahrungsgemäss (z.B. Spitex Organisationen) problematisch.

Bei einer kantonalen Trägerschaft ist zu gewichten, dass der Neuaufbau der Behördenorganisation, der durch die Gesetzesänderung notwendig wird, am effizientesten durch einen Aufbau unter klarer Führung des Kantons mit einheitlichen Vorgaben erfolgen kann, die Umsetzung des neuen Rechts anschliessend unter klaren und einheitlichen Standards geschieht und der Kanton die entsprechenden Vorgaben direkt durchsetzen kann. Neu liegt die zivilrechtliche Verantwortlichkeit gemäss dem Bundesrecht bei den Kantonen. Die geschädigte Person kann sich unabhängig davon, ob überhaupt ein individuelles Verschulden vorliegt, direkt an den Kanton halten. Dieser muss sowohl für Schadenersatz wie auch für Genugtuung einstehen. Bei der Trägerschaft des Kantons braucht es folglich keine Regressregelung für die Verantwortlichkeit kommunaler Behörden und die Verantwortlichkeit der einzelnen Behördenmitglieder und Mitarbeitenden richtet sich nach dem kantonalen Verantwortlichkeitsgesetz (BGS 154.11).

Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile beantragt der Regierungsrat die Neuorganisation unter kantonalen Trägerschaft als Einheit der kantonalen Verwaltung. Mit der Loslösung von den Gemeinden besteht die Möglichkeit, in der knapp bemessenen Zeit bis Januar 2013 relativ frei von bestehenden Strukturen eine strukturell möglichst optimale und schlanke Organisation zu schaffen. Die Einwohner- und Bürgergemeinden sowie die Fachstellen unterstützen diese Variante. In ihren Vernehmlassungen begrüssen sie die Trennung von Sozial- und Vormundschafswesen und die Übernahme der Trägerschaft der neuen vormundschaftlichen Fachbehörde durch den Kanton und lehnen eine gemeindliche Trägerschaft ab.

Mandatsführung bisher

Für die operative Umsetzung der verfügbaren Mandate sind heute unterschiedliche Organisationsformen vorhanden. Die Stadt Zug verfügt als einzige Gemeinde über eine eigene Amtsvormundschaft (1 Amtsvormund, 1 Amtsvormundin). Die Einwohnergemeinden Hünenberg und Risch zusammen mit den Bürgergemeinden Hünenberg, Risch und Cham haben sich für die Mandatsführung zusammengeschlossen und die Betreuungsstelle Ennetsee gegründet (2 Amtsvormundinnen). Die Berggemeinden (Einwohner- und Bürgergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Menzingen und Neuheim) haben sich ebenfalls zur Führung von vormundschaftlichen Mandaten vertraglich zusammengeschlossen (1 Amtsvormundin). In den übrigen Einwohnergemeinden (Baar, Cham, Steinhausen und Walchwil) werden die Mandate teilweise durch Fachpersonen des polyvalenten Sozialdienstes geführt. Indes haben die Gemeinden bereits heute Schwierigkeiten, Personal für die Funktion der Vormundschaftssekretärin/-sekretär und für die Mandatsführung zu finden und müssen zum Teil ausserkantonale Fachleute damit beauftragen. Fast die Hälfte aller Mandate werden durch Privatpersonen geführt. Dies sind zum Teil Personen aus dem familiären Umfeld der Betroffenen, zum Teil aber auch andere Personen, welche sich zum Schutz von Hilfsbedürftigen engagieren wollen. Daneben haben sich Fachstellen zur Führung von Kinderschutzmandaten etabliert (Fachstelle punkto Jugend und Kind und die Kinder- und Jugendberatung Zug). Zum Teil werden Mandate auch direkt von der Bürgergemeindeschreiberin oder von Mitgliedern des Bürgerrates geführt.

Etwa 88% der Mandate fallen in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden und etwa 12% in die Zuständigkeit der Bürgergemeinden. Die Einwohnergemeinden lassen die Mandate zu etwa 46% durch gemeindliche Sozialarbeitende, bzw. die Amtsvormundschaft oder die Betreuungsstelle Ennetsee führen, zu 36% durch Private und zu 18% durch Fachstellen (punkto Jugend und Kind, etc.). Zwei Einwohnergemeinden haben bereits kein Personal mehr für die Mandatsführung angestellt. Die anderen Einwohnergemeinden beschäftigen zwischen 5 und 130 Stellenprozent, die Amtsvormundschaft Zug 235 Stellenprozent und die Betreuungsstelle Ennetsee 215 Stellenprozent. Bei den Bürgergemeinden geben lediglich Baar und Unterägeri an, über Personal für die Mandatsführung zu verfügen. Die Bürgergemeinden lassen die Mandate zu 74% durch Private, zu 8% durch Fachstellen und zu 18% durch gemeindliche Sozialarbeitende (wobei indes diese grösstenteils bei der Einwohnergemeinde angestellt sind). Insgesamt geben Einwohner- und Bürgergemeinden an, über 850 Stellenprozent in der Mandatsführung

zu Verfügung (sämtliche Angaben beruhen auf Umfragen vom 16.9.2009 und 15.1.2011 und stellen Schätzungen der Gemeinden dar).

Mandatsführung im Auftrag der neuen Fachbehörde:

Primas - Mandatszentrum - Fachstellen

Die Mandatsführung ist auf drei Einheiten zu verteilen: Die privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Primas), die Fachstellen und die Abteilung Mandatszentrum des kantonalen Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz. Die KESB nimmt auch in der Mandatsführung eine wichtige Rolle ein. Sie umschreibt nicht nur den Auftrag der Beiständin oder des Beistandes, sie ist auch verantwortlich für die Instruktion, Beratung und Unterstützung der Mandatsführenden. Die genauere Umschreibung des Auftrages wird mit dem vom Bund vorgegebenen neuen Massnahmesystem zu häufigeren Anpassungen führen. Die Aufsicht über die mandatsführenden Personen lässt sich durch eine organisatorische Nähe zwischen Behörde und Mandatsführung optimal umsetzen. Deshalb ist dem Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz auch eine Abteilung Mandatsführung anzugliedern (Mandatszentrum). Daneben gilt es aber die sich im Kanton Zug bewährten Mandatsführenden, seien es Private oder Fachstellen, beizubehalten. Insbesondere den hohen Anteil an privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern (Primas) ist zu bewahren. Diese leisten einen wertvollen und wichtigen Beitrag im Kindes- und Erwachsenenschutz, weshalb sie weiterhin zu begrüssen sind. Wie bisher können sie aus dem Umfeld der Betroffenen und durch aktive Kontaktnahme gewonnen werden.

Wie oben dargelegt, haben einige Gemeinden die Mandatsführung in einer eigenen Organisationseinheit zusammengeführt (Betreuungsstelle Ennetsee, Berggemeinden und Vormundschaftsamt der Stadt Zug). Diese sind im zentralen kantonalen Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz zusammenzufassen. Dessen Abteilung Mandatszentrum ergibt eine optimale Betriebsgrösse. Gleichwohl bleibt es möglich, dass die Fachpersonen einem Gebiet zugeordnet werden und somit auch die Gegebenheiten in den jeweiligen Gemeinden sowie ihre Kontaktpersonen gut kennen. Die Mandatsführung im Mandatszentrum erlaubt es der Fachbehörde, zentral über die notwendigen Ressourcen zu verfügen. Bei einem Einzugsgebiet der Grösse des Kantons Zug kann die konkrete Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten und die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe durch eine zentrale Organisation sichergestellt werden, was sich bereits am Beispiel der Fachstelle punkto Jugend und Kind und anderen kantonalen Fachstellen bewährt hat. Die Bildung eines Mandatszentrums unter der Leitung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hat den Vorteil, dass ein Pool von Mitarbeitenden vorhanden ist, welcher die Sicherung der nötigen Vielfalt an Fachkenntnissen gewährleistet. Die Einwohner- und Bürgergemeinden befürworten die Schaffung eines kantonalen Mandatsführungszentrums und lehnen es ab, die Mandatsführung in den Gemeinden zu belassen. Mit der Angliederung der Mandatsführung als Abteilung des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz kann eine Doppelunterstellung vermieden werden. Die Mandatsführenden werden von der KESB beauftragt und stehen unter ihrer Aufsicht. Bei einer Anstellung bei den Gemeinden wären sie nicht nur der KESB unterstellt, sondern arbeitsvertraglich auch der Gemeinde, was zu vielen offenen Fragen und Abgrenzungsproblemen führen würde.

Die insbesondere im Bereich Kinderschutz tätigen Fachstellen (u.a. punkto Jugend und Kind) sind auch weiterhin mit der Führung von vormundschaftlichen Mandaten zu beauftragen. Die Fachstellen haben sich im Kanton Zug zu kompetenten Leistungserbringerinnen entwickelt, weshalb sie auch zukünftig mit der Führung vormundschaftlicher Massnahmen zu betrauen sind.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird für alle verbindliche Standards festlegen, damit im ganzen Kanton professionelle Standards gewährleistet sind. Sie wird auch den fachlichen Support für alle Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sicher stellen.

Auswirkungen auf die bisherigen Mitarbeitenden

Die bisherigen Mitarbeitenden sind nach Bedarf und entsprechend ihrer Qualifikation und Erfahrung im Rahmen der Neuorganisation zu berücksichtigen, damit einerseits eine Arbeitsplatzsicherung und Perspektive für die bisherigen Mitarbeitenden erreicht werden kann und andererseits das vorhandene Know-how nicht verloren geht und speziell im Bereich der Mandatsführung für die betreuten Personen die Konstanz in der Betreuung sichergestellt werden kann. Zudem werden mit dem In-Kraft-Treten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts die entsprechenden Fachkompetenzen auf dem gesamtschweizerischen Stellenmarkt sehr gesucht sein, sodass eine frühzeitige Verhandlung mit den bisherigen Mitarbeitenden und deren Verpflichtung sehr wichtig ist.

Bezeichnung der Gerichts- und Aufsichtsinstanzen sowie des Verfahrens

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug ist bereits heute die gerichtliche Beschwerdeinstanz im Vormundchaftswesen (zweite Beschwerdeinstanz nach dem Regierungsrat) und verfügt über vertiefte Kenntnisse und Erfahrung in der Beurteilung von Beschwerden aus diesem komplexen Fachgebiet. Mit der Professionalisierung der Entscheidungsinstanz auf Ebene der Fachbehörde rechtfertigt es sich, lediglich nur noch eine materielle Beschwerdeinstanz innerhalb des Kantons vorzusehen und das Verwaltungsgericht als diese Instanz vorzusehen. Neu wird das Verwaltungsgericht gestützt auf Art. 450e Abs. 5 nZGB seine Entscheide über fürsorgliche Unterbringungen in der Regel innert fünf Arbeitstagen zu treffen haben. Dies verlangt zusätzliche organisatorische Anpassungen, insbesondere der rechtzeitige Beizug von Sachverständigen - gemäss Art. 450e Abs. 3 ZGB - wird schwierige Anforderungen an das Verfahren stellen. Das Verwaltungsgericht verzichtet auf zusätzliches Personal und will zunächst durch organisatorische und strukturelle Massnahmen versuchen, die Mehrarbeit aufzufangen. Die Aufsichtsbehörde hat die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen, ohne materiell im Einzelfall entscheidungsbefugt zu sein. Bisher wurde die Aufsicht vom Regierungsrat und der Direktion des Innern wahrgenommen. Es rechtfertigt sich, als Aufsichtsbehörde die Direktion des Innern zu wählen, da die aufsichtsrechtliche Tätigkeit keine materiellen Entscheidungen mehr beinhaltet und die Fachbehörde sowie das Mandatszentrum in dieser Direktion angesiedelt werden sollen. Da neu die materielle Rechtsmittel- und Aufsichtsfunktion von zwei unterschiedlichen Instanzen wahrgenommen werden, sind die aus den materiellen Rechtsmittelverfahren resultierenden Erkenntnisse von der Aufsichtsinstanz zur Kenntnis zu nehmen und in ihre Aufsichtstätigkeit einzubringen (z.B. Verfahrensmängel, Organisationslücken, fehlende rechtliche Standards etc.). Der Wegfall der vormundschaftlichen Beschwerden hat keine massgebliche Auswirkung auf die Stellendotierung bei der Direktion des Innern, da in den übrigen Tätigkeitsbereichen der Direktion die Beschwerdefälle markant zugenommen haben (Rechenschaftsbericht 2009).

Der Kanton ist frei, sich zu entscheiden, welches Verfahrensrecht anzuwenden ist (nArt. 450f ZGB). Subsidiär ist die Anwendung der eidgenössischen Zivilprozessordnung vorgesehen, soweit sich die Verfahrensnormen nicht direkt aus dem ZGB ergeben und der Kanton nichts anderes vorsieht. Mit der oben vorgeschlagenen Organisation der Fachbehörde als interdisziplinäre Verwaltungsbehörde und dem Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz ist es sinnvoll, dass sich im Kanton Zug das Verfahren generell nach den gesetzlichen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG)⁹ richtet. Ergänzende Bestimmungen, welche aufgrund

⁹ BGS 162.1

der speziellen Verfahrensanforderungen im Kindes- und Erwachsenenschutz bestehen, sind im EG ZGB vorgesehen.

Anpassungen weiterer gesetzlicher Bestimmungen

Zentrale Revisionsanliegen des neuen Bundesrechts bilden die Förderung der Selbstbestimmung und die Stärkung der Solidarität in der Familie. Als Formen der eigenen Vorsorge wird der Vorsorgeauftrag (nArt. 360 ff. ZGB) und die Patientenverfügung (nArt. 370 ff. ZGB) bundesrechtlich geregelt. Unter dem Abschnitt „Massnahmen von Gesetzes wegen für urteilsunfähige Personen“ finden sich Vorschriften über die Vertretung durch Ehegatten sowie eingetragene Partnerinnen und eingetragene Partner (nArt. 374 ff. ZGB), die Vertretung bei medizinischen Massnahmen (nArt. 377 ff. ZGB) und bei einem Aufenthalt in Wohn- und Pflegeeinrichtungen (nArt. 382 ff. ZGB). Zudem wird die Behandlung ohne Zustimmung der betroffenen Person im Rahmen der fürsorgerischen Unterbringung abschliessend geregelt (nArt. 434 ff. ZGB).

Diese nichtbehördlichen Massnahmen bedingen verschiedene Anpassungen des kantonalen Rechts:

- Das Bundesrecht ordnet neu die Patientenverfügung in umfassender Weise, womit die entsprechende Regelung im kantonalen Recht hinfällig wird (§ 32 Abs. 2 und 3 Gesundheitsgesetz [GesG] vom 30. Oktober 2008, BGS 821.1).
- Die Regelung bei der Vertretung bei medizinischen Massnahmen bedingt eine Anpassung von Bestimmungen im Gesundheitsgesetz, die den gleichen Gegenstand ordnen (§§ 33 Abs. 2 und 3; 38 GesG).
- Im kantonalen Recht vorhandene Vorschriften über die medizinischen und pflegerischen Zwangsbehandlungen in Spitälern und ähnlichen Einrichtungen (§§ 39 ff. GesG) sind auf die neuen Bestimmungen des Bundesrechts abzustimmen.

Im Rahmen der kantonalen Ausführungsbestimmungen sind zudem Bestimmungen über die Mandatsentschädigungen und den Spesenersatz, soweit diese nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden können, zu erlassen. Es bleibt indes beim bisherigen System, dass die Mandatsentschädigung in erster Linie zu Lasten des Vermögens der betreuten Person auszusprechen ist und wo dies nicht möglich ist, bleibt die Entschädigung Aufgabe des Gemeinwesens. Überdies ist die Rechtsgrundlage für eine Nachbetreuung (allenfalls ambulante medizinische Massnahmen) bei einer Entlassung aus einer fürsorgerischen Unterbringung zwecks Behandlung einer psychischen Störung zu schaffen (nArt. 437 ZGB). Neben der Bezeichnung von Ärztinnen und Ärzten, die – neben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde – eine fürsorgerische Unterbringung anordnen dürfen, sind auch Bestimmungen über Meldepflichten betreffend Hilfsbedürftigkeit von Erwachsenen oder Gefährdung von Kindern, die über die bundesrechtliche Regelung hinausgehen, vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Staatshaftung wird die Rückgriffsmöglichkeit des Kantons auf die schadenverursachende Person neu geregelt.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 1. Dezember 2010 bis zum 28. Februar 2011. Es sind insgesamt 32 Stellungnahmen eingegangen.

4.1 Behörde und Mandatsführung

Sämtliche **Einwohner- und Bürgergemeinden** begrüssen die Vorlage und loben die prägnante Legiferierung. Sie unterstützen sowohl die Bildung einer zentralen Fachbehörde wie auch ein

professionelles Mandatszentrum unter der Trägerschaft des Kantons. Der Kanton als Träger biete Gewähr dafür, dass eine möglichst optimale und schlanke Organisation geschaffen werde. Der Kanton als Träger sei zudem im Hinblick auf die kommende Staatshaftung des Kantons sinnvoll. Sie erachten die Vorlage als sachgerecht und den gegebenen Verhältnissen im Kanton Zug angepasst. Einwohner- und Bürgergemeinden betonen die Bedeutung der Übergangsphase im Jahr 2012 und wünschen, dass die Termine für die Übergabe baldmöglichst festgelegt werden. Sie weisen darauf hin, dass in der Übergangsphase mit diversen zeitintensiven Absprachen zu rechnen sei. Die Kosten der Überführung seien einzig durch den Kanton zu tragen. Die Schaffung einer Fachbehörde mit fünf Personen erachten sie als sinnvoll, jedoch nicht mit zwei, sondern lediglich mit einer Kammer. Die Behörde habe in Zukunft auch Pikettdienst zu leisten. Die Kernkompetenzen Recht, Sozialarbeit und Psychologie/Pädagogik sollen innerhalb der Behörde zwingend vertreten sein. Wissen in den Bereichen Treuhand/ Vermögensverwaltung und Medizin sei bei einzelnen Behördenmitgliedern begrüssenswert. Der Leistungskatalog der Fachbehörde werde sich im Vergleich zu dem der Vormundschaftssekretärinnen und -sekretäre heute sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht erheblich erweitern. Es sei von 60 Behördenaufgaben auszugehen. Die vom Regierungsrat beantragten 440 bis 500 Stellenprozent erachten die Gemeinden für die Fachbehörden als absolut notwendig. Bei der Umrechnung der aktuellen Pensen auf die Situation gemäss neuem Recht werde den zusätzlichen Aufgaben und der "Massschneidung" der Massnahmen zu wenig Rechnung getragen.

Für die Gemeinden ist auch das kantonale Mandatszentrum unbestritten. Ein Hauptpunkt des neuen Rechts sei die Wiederherstellung der Hierarchie mit der Fachbehörde als echte Entscheidträgerin. Wie die KESB werde auch die Mandatsführung unter dem neuen Recht mit differenzierten Anforderungen - zum Beispiel bezüglich der massgeschneiderten Massnahmen - konfrontiert sein. Die kantonale Fachbehörde sei auch für die notwendige Instruktion der Mandatsführenden zuständig. Für diese Anforderung sei, wie der Regierungsrat richtigerweise ausführe, eine organisatorische Nähe zwischen Fachbehörde und Mandatsführung nötig. Die Behörde müsse in der Lage sein, die Mandatstragenden gezielt einzusetzen, sie ausreichend zu instruieren, zu beraten und zu unterstützen. Sie müsse zudem Einfluss auf die Bereitstellung der erforderlichen Mandatsführungsressourcen nehmen können. Die Gemeinden lehnen die Anstellung von Mandatsführenden in den Gemeinden aus verschiedenen Gründen ab und beantragen ein Mandatsführungszentrum, das der gleichen Trägerorganisation wie die Fachbehörde zugeordnet ist. Sie erachten u.a. eine Doppelunterstellung (Gemeinde und kantonale Fachbehörde) als problematisch, da sie die Gefahr von Einmischung von unzuständiger Stelle in die Mandatsführung in sich berge. In begründeten Einzelfällen solle es möglich sein, dass Mandate in den Gemeinden oder durch Fachstellen geführt werden. Grundsätzlich sei es aber wichtig, dass nach einheitlichen professionellen Standards in der Mandatsführung gearbeitet werde, dass die notwendige Vielfalt an Fachkenntnissen im Mandatsführungsteam vorhanden sei, dass der fachliche Support effizient organisiert werden könne, dass die nahtlose Weiterführung der Mandate bei Kündigungen von Mitarbeitenden gewährleistet sei und dass das Mandatsführungszentrum für den Aufbau professioneller Strukturen mit einer effizienten Kosten-Nutzenbilanz mengenmässig die erforderliche Betriebsgrösse aufweise. Daneben solle aber auch ein spezielles Augenmerk auf die Beibehaltung des regionalen Bezugs, des niederschweligen Zugangs zu den Betreuungspersonen und die Rekrutierung und Förderung der privaten Mandatsträgerinnen und -träger gelegt werden.

Von den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien haben die **Alternative - die Grünen Zug, CVP, FDP, SP und SVP** Stellungnahmen eingereicht. Die **Alternative - die Grünen Zug** begrüssen die Schaffung einer kantonalen Fachbehörde. Für sie ist die Übertragung des Präsidiums an eine juristisch ausgebildete Person jedoch nicht zwingend erforderlich. Die Schaffung eines Mandatszentrums halten sie für gut begründet. Angesichts des raschen Bevölkerungs-

wachstums im Kanton Zug operiere die Regierung jedoch mit knappen Zahlen und es sei davon auszugehen, dass die angegebenen Stellenprozente schnell ausgeschöpft seien. Für die **CVP** steht das Wohl schutzbedürftiger Kinder und Erwachsener im Vordergrund. Eine Zentralisierung der Fachbehörde auf kantonaler Ebene erachtet die CVP als sinnvoll, auch das Controlling solle zentral erfolgen. Bei der Zentralisierung der Mandatsführung macht sie Fragezeichen. Ihr fehlen Angaben zur Entscheidungsfindung, Variantenvorschläge und -abklärungen. Die Stellenotation bei der Behörde erscheint ihr sehr grosszügig. Die **FDP** verzichtet auf eine Kommentierung der einzelnen Artikel und bittet die Neuorganisation nochmals von Grund auf zu überdenken. Mit den Gemeinden sei eingehend zu diskutieren, ob die Gemeinden die Aufgaben nicht im Verbund lösen können. Zudem sei die Anzahl Stellen zu hinterfragen. Die **SP** befürwortet die Schaffung einer Fachbehörde, welche administrativ der Direktion des Innern unterstellt, jedoch fachlich eigenständig ist. Die umfassenden Aufgaben können jedoch mit den vorgeschlagenen Stellenprozente nicht erreicht werden. Des Weiteren wird die Zweckmässigkeit eines Zweikammernsystems angezweifelt. Absenzen und eine übermässige Spezialisierung können durch eine Kammer besser aufgefangen werden. Es wird angeführt, dass eine kantonale Mandatsführung nicht vollständig überzeuge. Zudem sollen auch private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger eingesetzt werden können. Unabhängig des gewählten Systems der Mandatsführung müsse sichergestellt werden, dass vorhandenes Know-how frühzeitig in die neue Struktur eingebunden werde. Die **SVP** bevorzugt die Beibehaltung der Zuständigkeiten bei den Einwohner- und Bürgergemeinden oder nach deren Gutdünken bei Zweckverbänden. Die Zentralisierung beschneide die Autonomie der Gemeinden und lasse das Prinzip der Subsidiarität ausser Acht. Es solle nicht verkannt werden, dass der Aufgabenbereich der Bürgergemeinden zusehends schmaler werde. Ein kantonaler Pool von Fachleuten (vom Kanton finanziert), auf den die Gemeinden in vormundschaftlichen Belangen zurückgreifen könnten, würde das bundesrechtliche Erfordernis einer Fachbehörde erfüllen und die Autonomie der Gemeinden intakt lassen.

Dem Anliegen der CVP wurde insofern Rechnung getragen, als dass in Kapitel 3 aufgenommen wurde, welche Varianten geprüft wurden. Damit können die Gründe für die gewählte Organisation nachvollzogen werden. Auf eine nochmalige Diskussion mit den Gemeinden wird verzichtet. Die Einwohner- und Bürgergemeinden arbeiteten einerseits bei der Ausarbeitung der neuen Organisation mit und die verschiedenen gemeindlichen Gremien wurden auch bereits vor der Vernehmlassung in die Entscheidungsfindung miteinbezogen. Sowohl die Einwohner- als auch die Bürgergemeinden lehnen eine gemeindliche Verbandslösung ab. Der vereinzelter Kritik an der vorgeschlagenen Lösung für die Mandatsführung wurde Rechnung getragen. Die Mandatsführung soll klar weiterhin wenn möglich von Privaten geführt werden. Auch sollen Fachstellen weiterhin Mandate führen können, vor allem bei Kindern und Jugendlichen. Im Bericht werden die drei grundsätzlichen Möglichkeiten klarer aufgeführt. Damit wird das Ziel einer optimalen Wahl für die Mandatsführung im Einzelfall gewährleistet. Bezüglich der benötigten Ressourcen wird aufgrund der zusätzlichen Ausführungen klar, dass der Kanton trotz neuer Aufgaben nicht mehr Stellenprozente vorsieht, als dies die Gemeinden heute brauchen.

Die **Kliniken, sozialen Institutionen und Fachstellen** begrüssen die Schaffung einer zentralen Fachbehörde und die Bildung eines professionellen Mandatszentrums unter der Trägerschaft des Kantons. Die **Fachstelle punkto Jugend und Kind** unterstützt die Ausgestaltung der Fachbehörde und der direkt bei der Behörde angesiedelten unterstützenden Dienste. Die Fachstelle punkto habe Ende 2010 140 Kindeschutzmandate geführt, was mehr als einem Drittel aller Kindesschutzmandate im Kanton Zug entspreche. Sie befürwortet die Zentralisierung der vormundschaftlichen Mandatsführung. Angesichts der kleinen Fallzahlen einzelner Gemeinden brauche es Zusammenschlüsse, um in der professionellen Mandatsführung genügend Erfahrungen sammeln und Fachwissen aufbauen zu können. Eine Zentralisierung ermögliche

eine optimale Nutzung finanzieller und fachlicher Ressourcen. Sie habe die Erfahrung gemacht, dass im kleinen Kanton Zug die Vernetzung in die Gemeinden durchaus von einem zentralen Ort aus geleistet werden könne. Die Fachstelle punkto möchte auch weiterhin Kinderschutzmandate führen. Die **Kinder- und Jugendberatung Zug** stimmt dem vorgeschlagenen Gesetzestext zu und erachtet sowohl die Schaffung einer kompetenten kantonalen Fachbehörde wie auch der zentralen Organisation der Abklärungen und Mandatsführung als richtig. Sie möchte auch weiterhin vormundschaftliche Mandate für Kinder und Jugendliche führen. Das **Kantonsspital Zug** begrüsst die vorgesehene kantonale Umsetzung mit einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde unter kantonaler Trägerschaft. Mit der geplanten Struktur einer kantonalen Trägerschaft könne die Professionalität und Effizienz des Kindes- und Erwachsenenschutzes besser als mit einer Trägerschaft der Gemeinden gewährleistet werden. Für die Arbeit des Kantonsspitals sei eine rasche und professionelle Zusammenarbeit mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sehr wichtig. Die **Stiftung pro mente sana** begrüsst die Zentralisierung der Fachbehörde. Die **Ärztegesellschaft des Kantons Zug** befürwortet eine zentrale Fachbehörde unter der Trägerschaft des Kantons, wie sie im Grundlagenbericht und der Vorlage dargestellt sind. Sie erachtet es als wichtig, dass ein Mitglied der Fachbehörde über eine medizinische Ausbildung verfüge. Das Anforderungsprofil eines Behördenmitgliedes, Gesprächsführungs- und Verhandlungskompetenz, Kriseninterventionskompetenzen, Vermittlungsfähigkeiten und die Fähigkeit, mit Menschen in schwierigen Lebenssituationen umgehen zu können, seien ureigene ärztliche Kompetenzen. Damit eine Arztperson oder eine Psychologin oder ein Psychologe für das Amt des Behördenmitgliedes gefunden werden könne, sei ein Gremium mit sieben Mitgliedern mit kleineren Pensen zu bilden (Präsidium 100%, übrige Mitglieder 55%). Auch bei Sozialabklärungen favorisiere sie eine zentralisierte Abklärung, um innerhalb des kleinen Kantons nicht verschiedene Verfahrensweisen zu etablieren. Die **Vereinigung Insieme Cerebral Zug** begrüsst die Ausgestaltung der zentralen Fachbehörde. Auch die Regelung der Einzelzuständigkeiten entspreche ihren Erwartungen. Sie regt an, beim Erlass der Gebührenordnung die Entschädigung der Mandatspersonen unabhängig vom Leistungserbringer (private oder amtliche Beistände) festzulegen. Der **Kantonale Senioren Verband Zug** begrüsst die Schaffung einer kantonalen Fachbehörde für Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen. Mit der Zunahme der Komplexität der Materie sei die Schaffung einer zentralen Fachbehörde eine Erleichterung sowohl für die Betroffenen als auch für die jeweilige Entscheidungsfindung und deren Umsetzung. Die **Pro Infirmis** beurteilt das vorliegende Konzept als sehr sorgfältig und mit viel Kompetenz erarbeitet. Sie unterstützen eine zentrale Lösung für den Kanton Zug. Das **Fachzentrum eff-zett** begrüsst die Schaffung einer zentralen Fachbehörde durch den Kanton. Dies sei eine zwingende und richtige Änderung. Dadurch werde Professionalität und Effektivität gewährleistet. Die Schaffung eines Mandatsführungszentrums bedeute einen weiteren Schritt hin zur Professionalisierung. Die Übernahme der Trägerschaft, sowohl der Fachbehörde wie auch der Mandatsführung sei eine logische Folge aus der Neuorganisation.

4.2 Detailbemerkungen und zentrale Anträge

Fürsorgerische Unterbringung

Das **Zuger Kantonsspital** nimmt zu der ärztlichen Unterbringung und zur Änderung des Gesundheitsgesetzes Stellung. Es befürwortet die Möglichkeit der Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung durch Ärztinnen und Ärzte. Kritisiert wird die Pflicht, dass die Arztpersonen alle Unterbringungsentscheide an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde weiterleiten müssen (§ 51 Abs. 3). Das bewirke eine Registrierung und Erfassung aller betroffener Personen. Dies sei nicht opportun, da die gesetzlichen Rechtsmittel (Entlassungsgesuch und Beschwerde) einen genügenden Schutz bieten würden. Diesem Antrag wurde nicht gefolgt, da nur eine behördliche Übersicht über sämtliche Unterbringungen garantiert, dass die bundesrecht-

lich vorgeschriebene periodische Überprüfung in allen Fällen durchgeführt werden kann. Weiter beantragt das Kantonsspital ein Melderecht für praktizierende Arztpersonen entsprechend dem heutigen § 3 des Einführungsgesetzes zum fürsorgerischen Freiheitsentzuges. Dieses Anliegen wurde in der Umformulierung von § 44 (Melderecht und Meldepflicht) aufgenommen. Schliesslich kritisiert das Kantonsspital die Beibehaltung der kantonsärztlichen Vorprüfung bei medizinischen und pflegerischen Zwangsmassnahmen. Die Zwangsmassnahmen seien im Bundesrecht umfassend geregelt und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und den Gerichten übertragen. Die kantonsärztliche Vorprüfungspflicht vermische die Aufgaben des Erwachsenenschutzes mit den Aufgaben der Aufsichtspflicht über die Gesundheitsberufe. Nach Angaben der Gesundheitsdirektion hat sich das Vorprüfungsverfahren bewährt, weshalb der Antrag abzulehnen ist.

Die **Gesundheitsdirektion** weist auf einen negativen örtlichen Kompetenzkonflikt der gerichtlichen Beschwerdeinstanzen bei der Beurteilung ärztlicher Unterbringungen hin. Sie verweist auf mehrere Entscheide des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zug, worin dieses seine Zuständigkeit ablehnte, obwohl das Verwaltungsgericht des anderen betroffenen Kantons ebenfalls nicht auf die Beschwerde eingetreten war. Es betrifft die Situation, wenn eine Arztperson eine Person mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zug in eine Klinik des Kantons Zug einweist. Die Verwaltungsgerichte anderer Kantone (OW, NW, AG etc.) würden die Auffassung vertreten, dass das Gericht am Orte der einweisenden Behörde zuständig sei. Es sei konsequent, dass Anordnungen, die von (ermächtigten Arztpersonen als) Zuger Behörden und Organen erlassen werden, durch ein Zuger Gericht überprüft werden. Die Gesundheitsdirektion beantragt deshalb, § 58 mit einem zweiten Absatz zur örtlichen Zuständigkeit des Zuger Verwaltungsgerichtes zu ergänzen. Das Verwaltungsgericht weist diesen Antrag ab. Es sei Aufgabe des Bundesrechts interkantonale Zuständigkeitskonflikte zu regeln, weshalb die Regelung der örtlichen Zuständigkeit nicht in das kantonale Einführungsgesetz aufzunehmen sei. Dem Antrag der Gesundheitsdirektion ist gleichwohl zu folgen. Der Rechtsschutz der betroffenen Personen ist höher zu werten. Mit der beantragten Regelung der örtlichen Zuständigkeit, kann verhindert werden, dass sich kein Gericht als zuständig erachtet. Der Rechtsschutz lässt sich dadurch gewährleisten.

Die **Stiftung pro mente sana** beantragt, dass nur Facharztpersonen der Psychiatrie als für fürsorgerische Unterbringungen zuständig erklärt werden. Eine zwangsweise Unterbringung könne für die Betroffenen traumatisch sein. Facharztpersonen der Psychiatrie seien eher bereit und fähig, eine gefährdende Situation vor Ort zu entschärfen, sodass von einer Einweisung abgesehen werden könne. Diesem Anliegen wird in der Neuformulierung von § 51 nachgekommen. Weiter weist die Stiftung pro mente sana auf die Problematik der zwangsweisen Anordnung von ambulanten Massnahmen hin. Neuroleptika hätten in vielen Fällen nachgewiesenermassen erhebliche Schäden zur Folge. Die zwangsweise Anordnung der Medikamenteneinnahme sei deshalb rechtsstaatlich äusserst bedenklich. Weiter widersprachen Verpflichtungen und Anweisungen betreffend die ambulante Behandlung den anerkannten modernen ärztlichen und pflegerischen Grundsätzen der Psychiatrie. Die Kooperationsbereitschaft werde damit zerstört. Schliesslich seien ambulante Zwangsmassnahmen nicht vollstreckbar. Dies habe gerade bei psychisch beeinträchtigten Menschen verwirrende und negative Auswirkungen. Diesen Anliegen wurde in der Neuformulierung von §§ 51 und 54 Rechnung getragen.

Die **Datenschutzstelle des Kantons Zug** beantragt die Aufnahme einer eingeschränkten Meldepflicht und eines Melderechts. Es soll festgehalten werden, welche Personen die Pflicht haben, eine hilfsbedürftige Person zu melden, sofern sie in ihrer beruflichen Tätigkeit von der Hilfsbedürftigkeit dieser Person erfahren haben. Diesem Antrag wird insofern Rechnung getragen, als zusätzlich zur allgemeinen Meldepflicht (neu Abs. 2) im Kinderschutz auch ein Melderecht (neuer Abs. 1) statuiert wird. Weiter beantragte die Datenschutzstelle, es sei § 57 zu streichen (Amtshilfe), da diese Bestimmung nicht über die bundesrechtliche Regelung hinausgehe. Dieser Antrag wird umgesetzt (Streichung von § 57).

5. Erläuterungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen (EG ZGB)

5.1 Allgemeines

Aufsichtsbehörde (§§ 4 und 5)

Die Kantone sind frei, die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) einer Verwaltungsbehörde oder einem Gericht zu übertragen. Um eine Vermischung der aufsichtsrechtlichen Funktion und der Tätigkeit der gerichtlichen Überprüfung von Entscheiden im Einzelfall zu vermeiden, ist die Aufsicht einer Verwaltungsbehörde zu übertragen. Der Aufsichtsbehörde obliegt es, für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Dies hat sie insbesondere mit der Formulierung von Standards und Weisungen und regelmässigen Visitationen sicher zu stellen. Der Bundesrat kann weitere Vorschriften zur Aufsichtstätigkeit erlassen (Art. 441 Abs. 2 ZGB). Da im neuen Recht die Aufsichtsinstanz keine materiellen Entscheidungsbefugnisse mehr hat und sich die Tätigkeit lediglich in der allgemeinen Verwaltungsaufsicht erschöpft, ist als Aufsichtsbehörde neu die Direktion des Innern zu bestimmen. Es entspricht der Verwaltungshierarchie, dass die Aufsicht über die Ämter von der jeweiligen Direktion wahrgenommen wird.

§ 5 Ziff. 5 Beratung bei der Auskunftssuche:

Gemäss Art. 268c Abs. 3 ZGB haben die Kantone eine geeignete Stelle zu bezeichnen, welche eine Person bei der Suche nach den leiblichen Eltern unterstützen kann. Da die Direktion des Innern die kantonale Fachstelle im Bereich Adoptionen ist, ist ihr auch diese Aufgabe zuzuweisen.

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (§ 5a, § 8 Abs. 1 und Abs. 2 Ziffer 4, 5, 6 und 7, § 9 Abs. 1 Ziffer 1, § 12 Abs. 1 und Abs. 2 Ziffer 3, 4 und 5)

Die Einwohner- und Bürgergemeinden führen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes keine Behörden mehr. Entsprechend sind die § 8 Abs. 1 und Abs. 2 Ziffern 4, 5, 6 und 7, § 9 Abs. 1 Ziffer 1, § 12 Abs. 1 und Abs. 2 Ziffern 3, 4 und 5 ersatzlos aufzuheben bzw. die Bestimmungen neu zu formulieren. Der hergebrachten Systematik folgend ist die KESB als untere kantonale Behörde in einem neuen § 5a EG ZGB nach der Direktion des Innern zu umschreiben. § 5a Abs. 1 greift einerseits die Umschreibung von nArt. 440 Abs. 1 ZGB auf, wonach die KESB eine Fachbehörde sein muss und andererseits wird die geforderte Interdisziplinarität aufgenommen. Neben der Professionalisierung ist die Interdisziplinarität eine der wichtigsten Forderungen der Revision des neuen Erwachsenenschutzrechtes. Die Vorgabe des Bundesgesetzgebers, die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde auszugestalten, bedeutet, dass die Behördenmitglieder nach dem Fachwissen auszuwählen sind und somit nicht mehr politisch gewählte Ratsmitglieder mit dieser Aufgabe betraut werden können.

Die Bezeichnung als Behörde (KESB; Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) ist bundesrechtlich im ZGB festgelegt, was indes nicht bedeutet, dass es sich um eine Behörde im Sinne von § 77 der Kantonsverfassung (BGS 111.1) handelt, denn die Mitglieder der KESB werden nicht vom Volk oder Kantonsrat gewählt (vgl. § 33).

Im zweiten Absatz von § 5a EG ZGB werden die generellen Aufgaben der KESB umschrieben. Diese ergeben sich zur Hauptsache aus dem Zivilgesetzbuch, vereinzelt aber auch aus anderen Erlassen des Bundesrechtes wie aus der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO)¹⁰ oder dem Sterilisationsgesetz¹¹. Für das

¹⁰ SR 211.222.338

¹¹ SR 211.111.1

Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wird die sachliche Zuständigkeit in § 39 EG ZGB näher ausgeführt.

Gebühren (§ 13)

§ 13 EG ZGB wird durch das neue Gebührengesetz (Vorlage Nr. 1918.2 Laufnummer 13 363) eingeführt. Das in zweiter Lesung verabschiedete Gebührengesetz konnte noch nicht in Kraft gesetzt werden. Es wurde das Referendum dagegen erhoben. Tritt das Gebührengesetz in Kraft, ist dessen § 13 aufzuheben, weil er durch die Bestimmung von § 57 obsolet wird.

Sitz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (§ 30a)

Gemäss Bundesrecht befindet sich der zivilrechtliche Wohnsitz bevormundeter Minderjähriger und Volljähriger unter umfassender Beistandschaft am Sitz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (nArt. 25 und 26 ZGB). An den zivilrechtlichen Wohnsitz sind wiederum weitere Rechtswirkungen geknüpft, beispielsweise im Bereich des Sozialhilferechts oder des Steuerrechts. Der Sitz der KESB muss deshalb speziell geregelt werden, damit sich der Wohnsitz und damit weitgehende Rechtsfolgen nicht auf die Gemeinde konzentrieren, wo die KESB tagt und sich ihre Büroräumlichkeiten befinden. Mit der Kantonalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und der gleichzeitigen Reduzierung auf eine Behörde würde dies andernfalls bedeuten, dass sich der Wohnsitz dieser Personen auf eine Gemeinde konzentrieren würde. Um eine ungleiche Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zwischen den Gemeinden zu verhindern, ist der Sitz der KESB zur Bestimmung des Wohnsitzes bevormundeter Minderjähriger und unter umfassender Beistandschaft stehender Personen zu konkretisieren und entsprechend dem geltenden Recht zu regeln. Der Systematik des ZGB folgend ist die Bestimmung zu Beginn des II. Abschnittes Personenrecht einzufügen. Die spezialgesetzliche Regelung des Sitzes der KESB bedingt eine Änderung der Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894¹²) da in § 24 Abs. 1 die Stadt Zug generell als Sitz der kantonalen Behörden bezeichnet wird.

II. Titel III. Abschnitt, Überschrift

Auf die bisherige Unterteilung des III. Abschnittes in Kindesrecht und Vormundschaftsrecht wird verzichtet. Die bisherige Unterscheidung zwischen Kindesrecht und Vormundschaftsrecht ist nicht mehr gerechtfertigt, da der Bereich Kinderschutz Teil des Vormundschaftsrechtes und in der neuen Terminologie des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes ist. Mit der ZGB-Revision soll der Begriff Vormundschaft ersetzt werden. Angepasst an diese neue Terminologie des ZGB heisst die Überschrift des III. Abschnittes neu Kindes- und Erwachsenenschutz. Die gesamten Bestimmungen des III. Abschnittes (§§ 32 bis 65) werden aufgehoben und durch die neuen §§ 32 bis 60 ersetzt. Der Abschnitt wird wie folgt gegliedert: 1. Organisation (§§ 32 bis 45), 2. Beistandschaften (§§ 46 bis 48), 3. Fürsorgerische Unterbringung (3 A Behördliche Unterbringung [§§ 49 und 50], 3 B ärztliche Unterbringung [§§ 51 bis 53]), 3 C Ambulante Massnahmen (§ 54), 4. Verantwortlichkeit (§ 55) und 5. Verfahren (§§ 56 bis 59).

¹² BGS 111.1

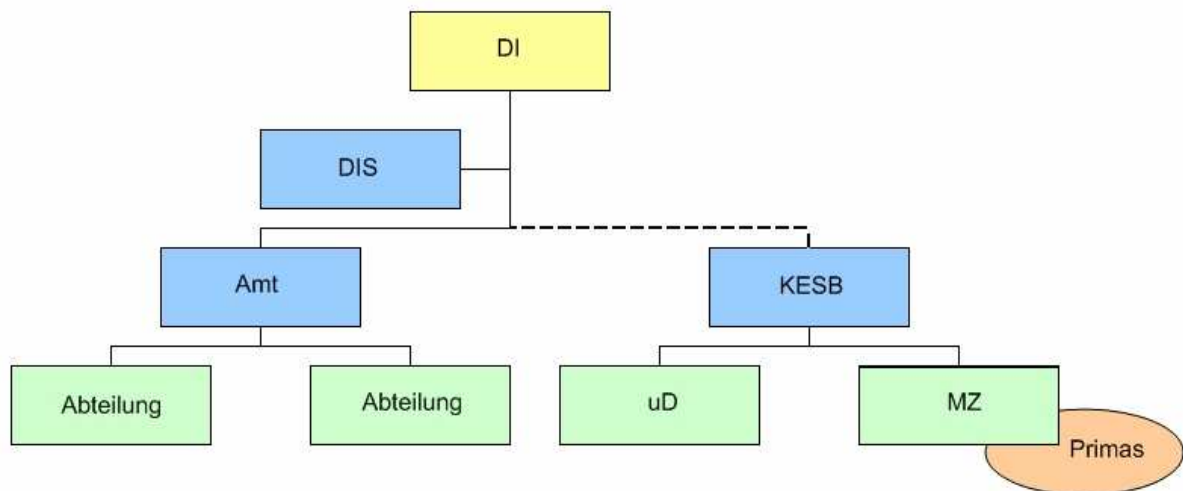
5.2 Organisation

Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (§ 32)

Die Behörde mit den beiden Abteilungen "unterstützende Dienste" (Rechtsdienst, Sozialabklärungen, Revisorat) und "Mandatszentrum" sind ein Amt der kantonalen Verwaltung und sollen der Direktion des Innern administrativ unterstellt werden. Das Präsidium hat die Funktion der Amtsleitung inne. Mit der Ausgestaltung der Behörde als Amt sind die Mitarbeitenden fachlich und administrativ der KESB unterstellt. Die KESB ist fachlich unabhängig, aber der Direktion administrativ unterstellt. Die Behörde muss in ihrer Entscheidungsfindung unabhängig und ohne Weisungen handeln können, denn sie hat Entscheide zu fällen, die in das Grundrecht der persönlichen Freiheit eingreifen. Die Verfassung und Art. 6 EMRK verlangen daher, dass die KESB unabhängig und nicht weisungsgebunden entscheidet¹³.

Dies wird entsprechend in § 34 umschrieben. Für den Bereich der Pflegekinderaufsicht gibt es eine gewisse Einschränkung der Unabhängigkeit, da in diesem Bereich die Direktion die fachliche Oberaufsicht innehat.

Nachfolgende Grafik veranschaulicht die Eingliederung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, der unterstützenden Dienste sowie des Mandatszentrums.



Legende:

DI	Direktion des Innern
DIS	Direktionssekretariat
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
uD	unterstützende Dienste (Rechtsdienst, Sozialabklärungen, Revisorat)
MZ	Mandatszentrum (Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände)
Primas	private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger
...	administrative Unterstellung
—	fachliche und administrative Unterstellung

Bestand und Anstellung, KESB (§ 33)

Für das gesamte Kantonsgebiet wird eine zentrale KESB gebildet. Sie besteht aus einer Präsidentin bzw. einem Präsidenten und mindestens vier weiteren Mitgliedern (440 - 500 %). Mit dem Bestand von mindestens fünf Behördenmitgliedern und dem Grundsatz des Spruchkörpers von drei Personen kann die Stellvertretung sichergestellt werden. Weiter wird durch die Dotierung der Behörde mit 440 bis 500 Stellenprozenten eine gute Auslastung der Behörde ermöglicht. Denn neben der Ausbildung ist die tägliche Anwendung entscheidend für eine professionalisierte Behördentätigkeit. Aufgrund der vielfältigen Aufgaben des Präsidiums ist dieses Amt

¹³ dies entspricht dem Bericht der Expertenkommission vom Juni 2003 zum Vorentwurf

mit 100 Stellenprozenten zu dotieren und die übrigen Behördenmitgliedern mit je mindestens 50 Stellenprozenten. Weiter kann mit dieser Dotierung der geforderte Pikettdienst organisiert werden. Für die Polizei ist es beispielsweise wichtig, dass sie jederzeit ein entscheidbefugtes Behördenmitglied erreichen kann, wenn in Notsituationen vormundschaftliche Massnahmen anzuordnen sind.

Die Anstellung des Präsidiums und der übrigen Behördenmitglieder erfolgt durch den Regierungsrat, entsprechend der Regelung für Amtsleiterinnen und Amtsleiter (vgl. § 1 Abs. 4 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals [Personalgesetz¹⁴]). Das von der Revision bezweckte Ziel, die Professionalisierung des Vormundschaftswesens, ist durch ein entsprechendes Anforderungsprofil umzusetzen. Dieses sieht wie folgt aus: Anstellungsvoraussetzung Präsidium: abgeschlossenes juristisches Hochschulstudium (Lizenziat oder Master) und mehrjährige Erfahrung in Advokatur, Rechtspflege oder Verwaltung). Die Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes sind regelmässig mit einem Eingriff in die verfassungsmässigen Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person verbunden. Das Präsidium ist folglich von einer Juristin bzw. einem Juristen mit entsprechender Berufserfahrung wahrzunehmen. Anstellungsvoraussetzung für die übrigen Behördenmitglieder: Ausbildung in einem der folgenden Fachgebiete: Recht, Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie, und Medizin (Psychiatrie). Die heutigen kommunalen Miliz- und Laienbehörden sind vielfach auf ihnen unterstellte Fachleute (Vormundschaftssekretärinnen und Vormundschaftssekretäre) angewiesen, was zu einer Umkehr der Hierarchie geführt hat. Mit der neuen Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde stellt der Bund sicher, dass die Fachkompetenz direkt in der Behörde vertreten ist.

Unabhängigkeit (§ 34)

Die Eingliederung der KESB in die Verwaltungshierarchie (Amt der Direktion) macht eine gesetzliche Regelung der fachlichen Unabhängigkeit erforderlich, ansonsten die freie Beschlussfähigkeit durch das Weisungsrecht der hierarchisch übergeordneten Verwaltungseinheit beeinträchtigt wäre. Die Direktion des Innern kann als vorgesetzte Stelle die Aufsichtsfunktion wahrnehmen (Aufsichtsbehörde gemäss § 5 Ziffer 8), jedoch nicht auf die operative Tätigkeit im Einzelfall Einfluss nehmen. Andernfalls könnte die KESB ihre vielfältigen Entscheidkompetenzen im Bereiche der Grundrechte nicht autonom wahrnehmen und es entspräche nicht dem verfassungsmässig geforderten unabhängigen und nicht weisungsgebundenen Entscheidorgan. Dies gilt indes einzig für die der KESB vom Bundesrecht zugeordneten Aufgaben. In den anderen Aufgabenbereichen (ausserhalb des Kindes- und Erwachsenenschutzes) gilt die fachliche Unterstellung der Verwaltungshierarchie unverändert.

Unvereinbarkeit (§ 35)

Die Mitglieder der KESB müssen ihre Aufgabe unabhängig ausüben können, weshalb Tätigkeiten, die von vorneherein zu einer Interessenkollision führen können, zu untersagen sind.

Ausstand (§§ 36 bis 38)

Gerade im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, wo vielfach in den Kernbereich der Persönlichkeitsrechte eingegriffen werden muss, ist es wesentlich, dass die Behördenmitglieder objektiv und mit der notwendigen Distanz agieren können. Der Anschein der Befangenheit eines Behördenmitgliedes würde die Akzeptanz des Entscheides durch die Betroffenen beeinträchtigen, was nachteilige Auswirkungen auf den Vollzug der Entscheide haben kann, da diese zumeist nicht zwangsweise vollstreckt werden können. Aus diesem Grund ist es für den Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz von grösserer Bedeutung als in anderen Bereichen, dass die be-

¹⁴ BGS 154.21

reits aus der Bundesverfassung abzuleitenden Grundsätze (Art. 29 BV) konkretisiert und Ausstands- und Ablehnungsgründe definiert werden. § 36 Abs. 1 nennt die typische Ausstandssituation: in lit. a, wenn ein Behördenmitglied in engem Bezug zu den Parteien steht oder in der Vergangenheit stand, wie Ehe, Partnerschaft und Familiengemeinschaft. Zu einer Familiengemeinschaft können Kinder von Lebenspartnerinnen oder -partner, Stiefkinder sowie Pflegekinder gehören. Lit. b stellt eine Generalklausel dar.

Ausstandsbegehren sind ohne Verzug schriftlich an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu richten, welche in Abwesenheit des betroffenen Mitgliedes entscheidet. Im Übrigen gelten die Verfahrensvorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Der Antrag diese Ausstandsgründe generell für alle kantonalen Behörden anwendbar zu erklären (Änderung von § 8 VRG) ist abzuweisen, da im Kindes- und Erwachsenenschutz wegen der Eingriffe in den verfassungsmässig geschützten Bereich der Privatsphäre (Privat- und Familienleben; Art. 13 BV) den Ausstandsbestimmungen einen hohen Stellenwert einzuräumen ist.

sachliche Zuständigkeit (§ 39)

Neu wird für das ganze Kantonsgebiet nur noch eine KESB tätig sein, ihre örtliche Zuständigkeit bezieht sich somit auf das ganze Kantonsgebiet und richtet sich nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz der betroffenen Person. Sachlich zuständig ist die KESB für sämtliche Aufgaben, die ihr das schweizerische Zivilgesetzbuch und die übrige Gesetzgebung zuweisen. Abgesehen von der ärztlichen Zuständigkeit im Rahmen der Fürsorgerischen Unterbringung liegt die Zuständigkeit für sämtliche erstinstanzlichen Anordnungen bei der KESB. Die bisherigen erstinstanzlichen Funktionen der Aufsichtsbehörde, Zustimmungserfordernis in bestimmten Fällen und Entzug der elterlichen Sorge, fallen weg und werden einheitlich von der KESB wahrgenommen (bisher Art. 422 ZGB, Art. 6 und 8 Sterilisationsgesetz¹⁵).

Die Zuständigkeit für Kindesschutzmassnahmen bleibt wie bisher bei der KESB (lit. a). Neu enthält das Erwachsenenschutzrecht Bestimmungen, welche die Zuständigkeiten insbesondere im privatautONOMEN Bereich erweitern, nämlich den Vorsorgeauftrag sowie die Patientenverfügung (lit. b). Weiter ist die Vertretung Urteilsunfähiger bei medizinischen Massnahmen sowie bei einer längeren Betreuung in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung geregelt. Auch hier ist gegebenenfalls ein Tätigwerden der Erwachsenenschutzbehörde notwendig (lit. c). Die Zuständigkeit für die Anordnung von Beistandschaften entspricht grundsätzlich den bisherigen Aufgaben der Vormundschaftsbehörde, wobei sich indes inhaltlich wesentliche Änderungen ergeben haben (lit. d). Die bisherigen Massnahmen, Beistandschaft, Beiratschaft und Bevormundung werden durch die Begleit-, Vertretungs-, Mitwirkungs- und die umfassende Beistandschaft abgelöst. Die Begleit-, Vertretungs- und Mitwirkungsbeistandschaft können miteinander kombiniert werden. Die Behörde kann nicht mehr auf typengebundene Massnahmen zurückgreifen, sondern hat in jedem Einzelfall die massgeschneiderte Massnahme zu definieren und im Dispositiv zu verfügen. Die fürsorgerische Unterbringung (lit. e) ist in periodischen Abständen, nach sechs Monaten bzw. mindestens einmal jährlich, zu überprüfen. Weiter obliegt der KESB die Instruktion, Beratung und Unterstützung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (vgl. § 47 Aufsicht).

weitere Aufgaben (§ 40)

Absatz 1: Da mit der KESB neu eine Fachbehörde mit spezifischen Fachkenntnissen in den Bereichen Kindesrecht und Sozialarbeit besteht, sind ihr auch die Aufgaben im Zusammenhang mit der Pflegekinderaufsicht zu übertragen. Die Aufgaben, welche nach geltendem Recht von den kommunalen Vormundschaftsbehörden wahrgenommen werden (vgl. § 3 der kantonalen Pflege- und Adoptionskinderverordnung [BGS 213.41]), werden der KESB übertragen.

¹⁵ SR 211.111.1

Absatz 2: Die kantonale Pflege- und Adoptionskinderverordnung¹⁶ wird entsprechend anzupassen sein. Als Organ der Pflegekinderaufsicht werden neu nicht mehr die Vormundschaftsbehörden der Einwohnergemeinden bezeichnet, sondern die KESB. Die KESB wird folglich auch die Aufgaben der bisherigen Vormundschaftsbehörden im Bereich der Pflegekinderaufsicht übernehmen. Die Direktion des Innern behält ihre Funktion der Oberaufsicht inne.

Auf Bundesebene wird die Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO¹⁷) total revidiert (neu: Kinderbetreuungsverordnung [KiBeV] und Adoptionsverordnung [AdoV], zweites Vernehmlassungsverfahren vom September 2010). Der Vorentwurf 2010 (KiBeV) sieht vor, dass die Erteilung von Bewilligungen und die Aufsicht von einer zentralen kantonalen Instanz wahrgenommen werden (Art. 3; analog dem Adoptionsverfahren). Es ist somit bereits klar, dass die kantonalen Bestimmungen an die neuen Vorgaben des Bundesrechtes anzupassen sein werden, weshalb eine Norm zur Delegation der Rechtssetzungskompetenz bezüglich der Ausführungsbestimmungen an den Regierungsrat in das Gesetz aufzunehmen ist. Da zur Zeit noch die PAVO gilt, ist zum heutigen Zeitpunkt bezüglich der Ausführungsbestimmungen darauf Bezug zu nehmen, nach In-Kraft-Treten der neuen Bundesverordnungen, wird der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen dazu zu erlassen haben.

Absatz 3: Da die KESB den fachlichen Anforderungen von Art. 3 KiBeV (Vorentwurf 2010) entspricht, können ihr auch weitere Aufgaben übertragen werden.

Besetzung (§ 41)

Abs. 2 von nArt. 440 ZGB hält fest, dass der Spruchkörper grundsätzlich mindestens drei Mitglieder zu umfassen hat. Mit der Ausgestaltung der Behörde als Fünfer-Gremium und einem Spruchkörper mit drei Personen kann je nach Schwerpunkt der zu behandelnden Geschäfte eine andere Zusammensetzung gewählt werden. Die unterschiedlichen beruflichen Hintergründe der Behördenmitglieder lassen sich somit gezielt für die Beurteilung einsetzen. Für ganz zentrale materielle oder formelle Entscheidungen von wegweisendem Charakter kann die Behörde auch als Gesamtbehörde entscheiden.

Ausnahmen von der Kollegialzuständigkeit (§§ 42 + 43)

Das Bundesgesetz sieht die Möglichkeit vor, dass die Kantone für bestimmte Geschäfte Ausnahmen von der Kollegialzuständigkeit (Spruchkörper mit 3 Mitgliedern) vorsehen können (nArt. 440 Abs. 2 ZGB). Diese Kompetenz ist einerseits mit der Einzelkompetenz des Präsidiums in Verfahrensleitung und dringlichen Angelegenheiten und andererseits mit Einzelkompetenzen in Angelegenheiten von kleinem Ermessensspielraum auszuschöpfen. In Bereichen, in denen die KESB keinen grossen Ermessensspielraum besitzt, braucht der Beschluss nicht von einem interdisziplinärem Gremium gefällt zu werden, sodass es gerechtfertigt ist, diese Entscheide einem einzelnen Behördenmitglied zuzuweisen.

Verfahrensleitung und Instruktion (§ 42)

Das Präsidium (oder ein von ihm beauftragtes Behördenmitglied) trifft die zur Leitung des Verfahrens notwendigen Verfügungen; es ist berechtigt alle notwendigen Anordnungen zu treffen und Beweise abzunehmen, um das Verfahren zum Sachentscheid zu führen. Weiter ist das Präsidium berechtigt in dringlichen Fällen vorsorgliche Massnahmen zu treffen, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen zu schützen. Bei besonderer Dringlichkeit können vorsorgliche Massnahmen ohne vorgängige Anhörung der be-

¹⁶ BGS 213.41

¹⁷ SR 211.222.338

troffenen Personen getroffen werden. Zur Gewährung des rechtlichen Gehörs ist indes mit der Anordnung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und anschliessend neu zu entscheiden.

Einzelzuständigkeiten (§ 43)

Neben dem Kerngeschäft der KESB gibt es eine Vielzahl von Verfahren, in welchen aus Gründen der Flexibilität und Speditivität vom Erfordernis des interdisziplinär zusammengesetzten Kollegiums abgesehen werden kann. Es handelt sich um Geschäfte, die meist nichtstreitiger Natur sind oder wo der Ermessensspielraum der Behörde beschränkt ist.

Melderecht und Meldepflicht (§ 44)

Gemäss Abs. 1 ist jede Person berechtigt, der KESB eine hilfsbedürftige Person zu melden; dies kann ein Kind oder eine erwachsene Person sein. Die KESB hat in der Folge über den weiteren Verfahrensablauf zu entscheiden. In Abs. 2 wird für den Bereich des Kindesschutzes eine Pflicht zur Meldung statuiert. Dies entspricht der bisherigen Pflicht zur Anzeige im Kinderschutz gemäss § 34 EG ZGB. Diese zivilrechtliche Meldepflicht ändert nichts an den Kompetenzen und Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden. Hat eine Kindwohlgefährdung auch strafrechtliche Relevanz (z.B. sexueller Missbrauch), ist wie bisher auch eine Meldung an die Strafverfolgungsbehörden zu richten.

Kindesschutzgruppe (§ 45)

Gestützt auf das Konzept Jugendschutz und Jugendförderung im Kanton Zug vom 25. Februar 2002 hat der Kanton Zug (vertreten durch die Direktion des Innern) mit dem Verein punkto Jugend und Kind eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Darin wird die Fachstelle punkto Jugend und Kind verpflichtet, eine interdisziplinäre Kindesschutzgruppe einzusetzen, zu leiten und die Koordination der Kindesschutzgruppe (KSG) zu übernehmen. Die Kindesschutzgruppe bietet ein Beratungsangebot an für Behördenmitglieder oder Private, welche mit dem Verdacht oder der Gewissheit von Kindesmisshandlung, sexueller Ausbeutung oder Vernachlässigung konfrontiert sind und unsicher über die Vorgehensweise sind. Kinderschutz braucht ein koordiniertes, behutsames und zugleich bestimmtes Vorgehen. Die Kindesschutzgruppe Kanton Zug stellt folgendes Angebot zur Verfügung: rasche Beurteilung von Problemstellungen und Verdachtssituationen, klare Risikoeinschätzung, konkrete Empfehlungen zu situations- und kindsgerechten Interventionen, Beratung, Begleitung und Unterstützung in der Fallbearbeitung. Die KSG besteht aus Vertreterinnen und Vertretern von Pädiatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Vormundschaftswesen, Schulleitung, Schulpsychologischer Dienst, Kleinkindbereich, Opferberatung, Sozialarbeit Bereich Kinderschutz sowie Staatsanwaltschaft/Polizei (mit beratender Funktion). Die Gespräche erfolgen in anonymisierter Form und sind vertraulich.

Das Konzept der KSG ist von der neuen KESB zu überarbeiten, wobei die KSG beratendes Gremium bleiben wird. Die KSG kann ein wichtiger Bestandteil der inneren Meinungsbildung sein und bringt die Sichtweise einer behördenfremden Fachgruppe ein. Wie die Fälle aus Bonstetten (Florian wurde von seinem Vater umgebracht, dem die Obhut ohne Begründung wieder erteilt wurde) und Uster (Obhutsentzug als Strafe für Sozialhilfemissbrauch) zeigen, können Fehlbeurteilungen sich verheerend auswirken, sodass das Instrument der KSG auch mit einer professionalisierten interdisziplinären Fachbehörde beizubehalten ist.

Die Kindesschutzgruppe als von den staatlichen Behörden unabhängiges Beratungsgremium hat sich im Kanton Zug gut bewährt in der Praxis, weshalb diese beizubehalten und eine gesetzliche Grundlage für die Kindesschutzgruppe zu schaffen ist. Verfahren und Einzelheiten können von der Direktion des Innern geregelt werden. Die Entschädigung der Mitglieder der Kindesschutzgruppe richtet sich nach § 1 und Abschnitt D des Nebenamtsgesetzes vom 27. Januar 1994 (BGS 154.25).

5.3 Mandatsführung

Allgemein (§ 46)

Als Beiständigen oder Beistände kommen natürliche Personen in Frage, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet sind, die dafür erforderliche Zeit einsetzen können und die Aufgaben selber wahrnehmen. Einzelne Aufgaben zum Beispiel in Bezug auf die Vermögensverwaltung oder die persönliche Betreuung in einer stationären Einrichtung können einer Drittperson übertragen werden. Die Mandate werden je nach den Anforderungen des Einzelfalls entweder von geeigneten Privatpersonen oder von Fachpersonen geführt. Im Kanton Zug haben sich neben den gemeindlichen Sozialdiensten vor allem die Fachstelle punkto Jugend und Kind etabliert, welche professionell vormundschaftliche Mandate führt. Diese erfahrenen Mandatspersonen sollen auch weiterhin vormundschaftliche Mandate im Bereich Kinderschutz führen. Das kantonale Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz hat eine Abteilung Mandatsführung. So ist jederzeit sichergestellt, dass die notwendigen Ressourcen in der Mandatsführung vorhanden sind. Es werden auch einheitliche Standards definiert, damit im ganzen Kanton nach denselben professionellen Standards gearbeitet wird. Weiter wird in der Abteilung Mandatsführung auch die Unterstützung und Beratung der privaten Mandatstragenden organisiert.

Entschädigung und Spesen (§ 47)

Wie im geltenden Recht sind die Beistände für ihre Tätigkeit primär aus dem Vermögen der betroffenen Person zu entschädigen. Die im Einzelfall auszurichtende Entschädigung legt die KESB fest (Art. 404 Abs. 2 ZGB). Die Direktion des Innern erlässt eine Gebührenordnung. Diese geht als besondere kantonale Gebührenordnung den allgemeinen Bestimmungen des neuen kantonalen Gebührengesetzes vor (Vorlage Nr. 1918.2 / Laufnummer 13 363).

Aufsicht (§ 48)

Die KESB hat sowohl die Mandatsführenden zu unterstützen und zu instruieren (nArt. 400 Abs. 3 ZGB), als auch die Aufsicht über diese wahrzunehmen (gilt auch für Vormünder im Kinderschutz). Dies gilt sowohl für die privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Privatpersonen und Mitarbeitende der externen Fachstellen) als auch für die Berufsbeistände des Mandatszentrums. Die KESB hat sicherzustellen, dass die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die ihnen zugewiesene Aufgaben im Interesse der betroffenen Personen pflichtgemäss erfüllen. Sie prüft die von Mandatsträgerinnen und Mandatsträger vorgelegten Rechnungen und Berichte, erteilt deren Genehmigung oder verlangt allenfalls eine Ergänzung oder Berichtigung.

5.4 Fürsorgerische Unterbringung

Der Begriff "fürsorgerischer Freiheitsentzug" wird durch den weniger stigmatisierenden Ausdruck "fürsorgerische Unterbringung" ersetzt (nArt. 426 ZGB). An den Voraussetzungen für die Unterbringung hat sich nichts Wesentliches verändert. Die Kantone können neben der behördlichen Zuständigkeit auch Ärztinnen und Ärzte bezeichnen, welche die Unterbringung anordnen können. Neu erlaubt das Bundesrecht nicht nur ärztliche Einweisungen bei Gefahr in Verzug oder psychischer Erkrankung (bisher: Art. 397b Abs. 2 ZGB), sondern die generelle Kompetenz zur Einweisung, jedoch wird die ärztliche Unterbringung auf maximal sechs Wochen befristet. Es rechtfertigt sich, die behördliche Unterbringung und die ärztliche Unterbringung separat zu regeln.

Neu wird es nur noch eine kantonale behördliche Instanz geben, welche eine fürsorgerische Unterbringung anordnet. Die Koordination mit den Strafverfolgungsbehörden wird dementsprechend vereinfacht. Die Kontrolle und Übersicht über sämtliche fürsorgerischen Unterbringun-

gen wird zudem dadurch erleichtert, dass der KESB auch sämtliche ärztlichen Unterbringungen (§ 50 Abs. 3) und Entlassungen mitzuteilen sind. Sie ist somit jederzeit in Kenntnis über die Personen, welche in einer Einrichtung fürsorgerisch untergebracht sind. Ist gegen eine Person noch eine andere freiheitsentziehende Massnahme zu vollziehen (Strafvollzug, Bussenverhaft, Ausschaffungshaft) kann die betroffene Vollzugsbehörde sich an die KESB wenden, damit ihr die betroffene Person bei der Entlassung aus der fürsorgerischen Unterbringung überstellt wird. Der Datenaustausch zwischen Polizei und KESB betreffend eine konkrete Person (hängiges Verfahren) ist gestützt auf § 39 Abs. 1 des Polizeigesetzes (PolG)¹⁸ zulässig. Für den Vollzug einer freiheitsentziehenden Massnahme muss die Polizei über den Aufenthaltsort Kenntnis haben, das heisst der Datenaustausch zwischen KESB und Polizei ist zwingend erforderlich für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe, sodass dieser zulässig ist.

Behördliche Unterbringung (3/A)

Zuständigkeit (§ 49)

Die behördliche fürsorgerische Unterbringung gehört zu den Aufgaben der KESB. Ordnet sie die Einweisung an, bleibt sie auch für die Entlassung zuständig. Sie ist indes befugt im Einzelfall die Zuständigkeit für die Entlassung der Einrichtung zu übertragen. Gemäss nArt. 426 Abs. 3 ZGB ist die betroffene Person zu entlassen, sobald die Voraussetzungen für die Unterbringung nicht mehr erfüllt sind. Dies bedingt, dass die Einrichtung eine entsprechende Meldung an die KESB macht. Die Einrichtung wird deshalb verpflichtet, der KESB die Entlassung zu beantragen, sie ist nicht generell befugt, die Entlassung selber zu verfügen.

Nachbetreuung (§ 50)

Aufgrund der bisherigen Regelung des fürsorgerischen Freiheitsentzuges mussten die betroffenen Personen entlassen werden, sobald es ihr Zustand erlaubte. Dies führte dazu, dass die Patientinnen und Patienten die Einrichtung verliessen, sobald die akute Krise vorüber war. Die Zeit für eine Stabilisierung und die Möglichkeit der Organisation der notwendigen Betreuung ausserhalb der Einrichtung fehlte, was oft zu einer relativ raschen neuen Klinikeinweisung führte (Drehtürpsychiatrie).

Gemäss nArt. 437 Abs. 1 ZGB regeln die Kantone die auf eine fürsorgerische Unterbringung folgende, notwendige Nachbetreuung. Diese soll dazu dienen, den Zustand zu stabilisieren und eine erneute Einweisung zu verhindern. Die KESB ist bei der behördlichen Einweisung zuständig, mit der Entlassung eine geeignete Nachbetreuung anzuordnen. Sie holt dazu die Meinung der behandelnden Arztperson, die für die Nachbetreuung zuständig ist bzw. der Einrichtung, welche während des Aufenthalts auf eine Rückfallgefahr schloss, ein.

Ärztliche Unterbringung (3/B)

Die fürsorgerische Unterbringung stellt einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen dar. Deshalb ist neben den vom Bundesrecht aufgestellten Verfahrensvorschriften die behördliche Kontrolle der ärztlichen Unterbringung und Zurückbehaltung durch die KESB sicher zu stellen. Es ist Aufgabe der Kantone, dafür zu sorgen, dass die zuständigen Ärztinnen und Ärzte die erforderliche Instruktion erhalten und das Verfahren korrekt durchführen.

¹⁸ BGS 512.1

Einweisung (§ 51)

In Anlehnung an die bisherige Regelung im Einführungsgesetz zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung¹⁹ sind die Facharztpersonen der Psychiatrie, welche eine Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton Zug besitzen, legitimiert, neben der KESB die Unterbringung anzuordnen (Abs. 1). Bei Gefahr in Verzug kann jede Arztperson, die eine Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton Zug hat, die Unterbringung anordnen (Abs. 2). Die Zuständigkeit der Ärztinnen und Ärzte neben der KESB eine Unterbringung anzuordnen, bezieht sich einerseits auf die ursprüngliche Unterbringung, wenn sich die betroffene Person vorher nicht in einer Einrichtung befunden hat. Die Zuständigkeit der Ärztinnen und Ärzte bezieht sich aber auch auf die Unterbringung, wenn die betroffene Person freiwillig in eine Einrichtung eingetreten war, die ärztliche Leitung die Entlassung wegen einer Gefährdungssituation verhindert hat, und somit für die weitere Zurückbehaltung ein vollstreckbarer Unterbringungsentscheid im Sinne von Art. 427 Abs. 2 nZGB notwendig ist. Eine freiwillig eingetretene Person muss zwingend entlassen werden, wenn innert der Frist von drei Tagen kein Unterbringungsentscheid vorliegt. Erlässt eine Arztperson (Klinik extern) einen Unterbringungsentscheid, lässt sich innerhalb der Dauer der ärztlichen Unterbringung (sechs Wochen) ein geordneter Austritt organisieren oder, falls erforderlich, eine behördliche Unterbringung (Dauer länger als sechs Wochen) anordnen. Die Dauer der ärztlichen Unterbringung ist entsprechend dem von Bundesrecht vorgegebenen Rahmen auf sechs Wochen beschränkt (Abs. 3). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass nach sechs Wochen ein grosser Teil der eingewiesenen Personen wieder entlassen ist²⁰. Damit die KESB über sämtliche Unterbringung informiert ist und die korrekte Durchführung und rechtzeitige Entlassung kontrollieren kann, ist ihr jeweils ein Exemplar des Unterbringungsentscheids zuzustellen (Abs. 4).

Entlassung (§ 52)

Gemäss nArt. 429 Abs. 3 ZGB ist bei der ärztlichen Unterbringung die Einrichtung zuständig, die Entlassung zu verfügen. Entsprechend der Regelung bei der behördlichen Zuständigkeit, ist deshalb die Instanz, welche über die Entlassung entscheidet, auch für die Anordnung einer allfälligen Nachbetreuung zuständig. Um die behördliche Aufsicht sicher zu stellen, ist die KESB über die Entlassung und die Anordnung einer Nachbetreuung zu informieren.

Weiterführung der fürsorgerischen Unterbringung (§ 53)

Gemäss nArt. 429 Abs. 2 ZGB kann, wenn es die Umstände erfordern und die Voraussetzungen gemäss nArt. 426 ZGB erfüllt sind, die Unterbringung durch die KESB verlängert werden. Da die ärztliche Unterbringung von Gesetzes wegen nach sechs Wochen dahin fällt, ist sicherzustellen, dass der behördliche Unterbringungsentscheid der KESB spätestens acht Tage vor Ablauf der Frist vorliegt. Die Einrichtung, welcher die Betreuung und Behandlung der betroffenen Person obliegt, hat, wenn sie die Gefährdung als weiterhin akut einschätzt, der KESB die Weiterführung der Massnahme zu beantragen. Damit ohne Verzug darüber entschieden werden kann, ist der Antrag zu begründen.

Ambulante Massnahmen (3/C)**Gegenstand § 54)**

Das Bundesrecht macht in nArt. 437 ZGB einen Vorbehalt zugunsten des kantonalen Rechts eine gesetzliche Grundlage für ambulante Massnahmen zu erlassen. Ambulante Massnahmen können vorbeugend wirken und dazu beitragen, dass auf eine fürsorgerische Unterbringung

¹⁹ BGS 213.11

²⁰ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28.6.2006, S. 7065

verzichtet werden kann. Weiter können ambulante Massnahmen Teil der Nachbetreuung sein und damit zu einer früheren Entlassung aus der fürsorgerischen Unterbringung führen und dazu dienen, die Wiedereingliederung nach der Entlassung aus einer Einrichtung zu erleichtern und insbesondere in Fällen psychischer Erkrankung durch die regelmässige Einnahme der Medikamente den Gesundheitszustand zu stabilisieren. Der zwangsweisen Durchsetzung von ambulanten Massnahmen sind indes Grenzen gesetzt. Die Möglichkeiten von ambulanten Massnahmen werden aus dem Einführungsgesetz zum fürsorgerischen Freiheitsentzug übernommen (bisher §§ 6 und 7 des EG FFE; BGS 213.11).

5.5 Verantwortlichkeit/Rückgriff (§ 55)

Das Bundesrecht regelt den Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung in nArt. 454 ZGB. In erster Linie soll der Staat haften, und zwar unabhängig davon, ob überhaupt ein individuelles Verschulden vorliegt. Diese Bestimmung über die Verantwortlichkeit ist auch im Kinderschutz anwendbar. Träger der Verantwortung ist ausschliesslich und direkt der Kanton; gegen die Person, die den Schaden verursacht hat, steht der geschädigten Person kein Ersatzanspruch zu. Lediglich die Regelung des Innenverhältnisses des Kantons zur schädigenden Person liegt in der Kompetenz der Kantone. Der Kanton wird folglich befugt, gestützt auf das kantonale Verantwortlichkeitsgesetz auf die fehlbare Person Rückgriff zu nehmen, wenn diese den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verschuldet hat.

5.6 Verfahren

anwendbares Recht (§ 56)

Das Bundesrecht enthält eine Reihe von Verfahrensvorschriften (z.B. nArt. 443 ff. ZGB: Bestimmungen über vorsorgliche Massnahmen, Verfahrensgrundsätze, Anhörung, Akteneinsicht, Begutachtung, Anordnung einer Vertretung). Weiter wird in nArt. 450f festgehalten, dass die Zivilprozessordnung anwendbar ist, soweit die Kantone nichts anderes bestimmen. Mit der Ausgestaltung der KESB als Verwaltungseinheit und der Bestimmung des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz ist das Verwaltungsrechtspflegegesetz auf die Verfahren anzuwenden. Die als stigmatisierend empfundene Veröffentlichung der Bevormundung wird im neuen Recht gestrichen (vgl. Art. 451 ff nZGB), sodass diese Aufgabe entfällt.

Kosten (§ 57)

Die Grundsätze der Gebührenerhebung und Gebührenbemessung werden im neuen Gebührengesetz (GebG) festgelegt (Vorlage Nr. 1918.7 Laufnummer 13 666). Diese Grundsätze gelten auch für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Die Auflage von Gebühren im Gerichtsverfahren richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Die Abs. 2 und 3 enthalten eine spezialgesetzliche Ausnahme zum Grundsatz der Gebührenaufgabe und gehen den allgemeinen Bestimmungen in Gebührengesetz und Verwaltungsrechtspflegegesetz vor. In den Bereichen Kinderschutz und fürsorgerische Unterbringung (inkl. ambulante Massnahmen) ist sowohl im Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wie auch vor Verwaltungsgericht generell auf die Erhebung von Gebühren zu verzichten.

Im erstinstanzlichen Kinderschutzverfahren wurde bereits bisher explizit auf die Kostenaufgabe verzichtet (Ziffer 114 des Verwaltungsgebührentarifs, bzw. § 11 Abs. 4 des Gebührengesetzes). Auch im Beschwerdefall ist auf eine Kostenaufgabe zu verzichten.

Der Verzicht auf die Kostenaufgabe bei der fürsorgerischen Unterbringung entspricht der bisherigen Rechtslage: Im erstinstanzlichen Verfahren gestützt auf Ziffer 114 des Verwaltungsge-

bührentarifs (vormundschaftliche Amtshandlung, welche im Tarif [Ziffern 93 bis 98] nicht erwähnt war) und im Beschwerdefall gestützt auf § 79g VRG (Ausnahme von der Kostenaufgabe). Abs. 3 ermöglicht der Behörde und dem Gericht einen Ermessensspielraum für die Kostenaufgabe im Erwachsenenschutz. Es kann gerechtfertigt sein, um beispielsweise die Akzeptanz einer Massnahme nicht zu gefährden, auf die Auferlegung von Kosten zu verzichten. Bei mutwilliger Beschwerdeerhebung oder bei Massnahmen zum Schutz des Vermögens (Vermögenssorge) rechtfertigt sich indes die Kostenaufgabe.

Die Entschädigung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger stützt sich auf Art. 416 nZGB und richtet sich nach § 47 EG ZGB.

Rechtsmittel (§ 58)

Gemäss nArt. 450 ZGB kann gegen Entscheide der KESB Beschwerde beim zuständigen Gericht erhoben werden. Das Verwaltungsgericht wird als zuständige Beschwerdeinstanz bezeichnet. Das Verwaltungsgericht ist sowohl zuständig zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide der KESB (lit. a, darunter fällt auch die Anfechtung der Verweigerung der Anhörung gemäss Art. 314a Abs. 3 nZGB) wie auch gegen Entscheide betreffend die fürsorgerische Unterbringung (ärztliche Unterbringung), gegen die Zurückbehaltung durch die Einrichtung, gegen die Abweisung eines Entlassungsgesuchs, gegen die Behandlung einer psychischen Störung ohne Zustimmung der oder des Betroffenen und gegen Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit (lit. b) und von Beschwerden gegen die Anordnung einer Nachbetreuung oder einer ambulanten Massnahme (lit. c).

In Abs. 2 wird die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts geregelt. Dies ist notwendig, da der Rechtsschutz von Personen ohne Wohnsitz im Kanton Zug (zweiter Teilsatz), die von einer Zuger Instanz (Behörde oder Arztperson) in eine Einrichtung eingewiesen werden, nicht in allen Situationen gewährleistet war. Die Gesundheitsdirektion hob in ihrer Vernehmlassung hervor, um künftig im interkantonalen Verhältnis negative Kompetenzkonflikte zu vermeiden, müsse die örtliche Zuständigkeit geklärt werden. Das Verwaltungsgericht müsse für die Beurteilung von Einweisungen von Personen mit Aufenthalt im Kanton Zug zuständig erklärt werden, sofern die Massnahme von einer Stelle oder Behörde im Kanton Zug angeordnet wurde.

Die vom Bundesrecht geforderte direkte Anfechtbarkeit beim Gericht (Wegfall der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz) und die neuen Rechtsinstitute haben Auswirkungen auf die Geschäftslast des Verwaltungsgerichts. Das Verwaltungsgericht geht davon aus, die Mehrbelastung, Mehrarbeit – wie auch die Mehrbelastung infolge des bei der fürsorgerischen Unterbringung vorgeschriebenen Entscheids innert fünf Arbeitstagen - gerichtsintern durch den Ausbau der fürsorgerechtlichen Kammer auffangen zu können. Zudem biete sich die Möglichkeit mit einer zumindest zeitweisen Erhöhung der Pensen der nebenamtlichen Richterinnen oder Richter zu reagieren.

Übergangsbestimmung (§ 59)

Ab In-Kraft-Treten des EG ZGB wechseln die Zuständigkeiten. Die Zuständigkeit sämtlicher Gemeinde- und Bürgerräte fällt weg und neu ist die kantonale KESB zuständig. Die Übernahme der Geschäfte hat indes aus Praktikabilitätsgründen gestaffelt zu erfolgen und muss bis zum In-Kraft-Treten am 1. Januar 2013 erfolgt sein. Geplant ist, dass im 2012 (1 Jahr vor In-Kraft-Treten des nZGB) die KESB die Dossiers gestaffelt von den einzelnen Gemeinden übernimmt. Im 2012 arbeitet die KESB im Auftrag der Gemeinden und bereitet Anträge zuhanden des Gemeinde- bzw. Bürgerrates vor. Die Gemeindebehörden bleiben zuständige Beschlussinstanz bis Ende Jahr. Die Übergabe erfolgt somit schrittweise und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Der Regierungsrat wird deshalb befugt, entsprechende Bestimmungen zu erlassen, welche die Übergabe der Geschäfte regeln.

II. Änderung bisherigen Rechts

1. Geschäftsordnung des Regierungsrates

Ziffer 4 von § 42 (Aufgaben der Direktion des Innern) ist - ohne materielle Änderung - an die neue Terminologie anzupassen. Das Armen- und Fürsorgewesen wird mit Sozialwesen ersetzt und Vormundtschaftswesen mit Kindes- und Erwachsenenschutz.

2. Gemeindegesetz

Neu wird das Vormundtschaftswesen bzw. das Kindes- und Erwachsenenschutzwesen Aufgabe des Kantons sein. Entsprechend sind die Bestimmungen über die Aufgaben der Einwohner- und Bürgergemeinden zu ändern.

3. Verwaltungsrechtspflegegesetz

Das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz wird bereits im Bundesrecht geregelt (nArt. 450 ff. insb. nArt. 450e ZGB). Es sind alle Verfahrensbestimmungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes im EG ZGB unterzubringen und im VRG im Gegensatz zur bisherigen Regelung keine Bestimmungen zum Verfahren in diesem Bereich zu belassen. §§ 79a bis h sind deshalb aufzuheben. Die in § 79g VRG enthaltene Ausnahme von der generellen Kostenpflicht (§§ 22 bis 24 VRG) für Verfahren im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung wird in § 58 EG ZGB übernommen.

4. Inkassohilfe- und Bevorschussungsgesetz

Das Gesetz verweist auf die vormundschaftlich zuständige Gemeinde als zuständige Instanz und Kosten tragende Stelle. Materiell ist an der Zuständigkeit der Gemeinden nichts zu ändern, weshalb der Begriff "vormundschaftlich zuständige Gemeinde" durch "zuständige Gemeinde" zu ersetzen ist. Zuständig bleiben die Sozialbehörden der Gemeinden. Dies entspricht den bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 290 nZGB), wonach die Kinderschutzbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle zuständig ist.

5. Gebührengesetz (Vorlage Nr. 1918.2 Laufnummer 13 363)

Die Gebührenbestimmungen im Kindes- und Erwachsenenschutz werden einheitlich im EG ZGB zusammengefasst, weshalb § 11 Abs. 4 zu ändern ist und nur noch die Ausnahme im Sozialhilferecht (Unterstützungssachen) enthält.

6. Gesundheitsgesetz

Das Gesundheitsgesetz erfährt eine weitgehende Änderung, da die genannten Bereiche (Patientenverfügung, Vertretung bei medizinischen Massnahmen und medizinische und pflegerische Zwangsbehandlung; vgl. vorne S. 10) neu abschliessend vom Bundesrecht geregelt werden.

Selbstbestimmung (§ 32)

§ 32 GesG ist an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Der Grundsatz der Selbstbestimmung, wie er in § 32 Abs. 1 GesG festgehalten ist, ist als wichtiger Grundsatz und Ausgangspunkt der Patientenrechte beizubehalten. Dies aus folgenden Gründen:

Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Bundes will einen Ausgleich zwischen Freiheit und Betreuung herstellen. Ausgangspunkt bildet dabei das Selbstbestimmungsrecht des Menschen, das über den Eintritt der Urteilsunfähigkeit hinaus gewahrt werden soll. Das Bundesrecht hält die Selbstbestimmung nirgends als Grundsatznorm fest. An § 32 ist deshalb festzuhalten, wobei hinsichtlich der Patientenverfügung auf das Bundesrecht zu verweisen ist.

Die bisherigen Regeln zur Patientenverfügung und zum Vertretungsrecht bei medizinischen Massnahmen (§ 32 Abs. 1 und 2) werden durch die massgeblichen bundesrechtlichen Bestimmungen des ZGB obsolet (vgl. Art. 370 ff. zur Patientenverfügung und Art. 377 ff. zur Vertretung bei medizinischen Massnahmen). Patientenverfügung und Vertretungsrecht bilden aber Bestandteil des Patientenrechts, weshalb in Abs. 3 eine deklaratorische Verweisung auf das Bundesrecht aufzunehmen ist.

Behandlung urteilsunfähiger Personen (§ 33)

§ 33 GesG (Behandlung urteilsunfähiger Personen) richtet sich neu nach Bundesrecht. Damit die Regelung der Patientenrechte nicht lückenhaft wird, ist in § 33 auf die massgeblichen Bestimmungen des ZGB hinzuweisen. § 33 ist auch in Zusammenhang mit dem 2. Abschnitt zu verstehen (Medizinische und pflegerische Zwangsmassnahmen), weshalb sie nicht ersatzlos gestrichen werden kann. Denn das Prüfverfahren durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt ist jedoch nur verständlich, wenn das Gesetz den bundesrechtlichen Anknüpfungstatbestand für die Behandlung Urteilsunfähiger nennt.

Berechtigte Personen (§ 38)

§ 38 umschreibt den Personenkreis, gegenüber welchem die Einwilligung der betroffenen Patientin oder des Patienten zur Befreiung der unter dem Berufsgeheimnis stehenden Medizinalperson von der Schweigepflicht (§ 37 Abs. 3 lit. a) vermutet wird. Dieser Personenkreis wird neu vom Bundesrecht als vertretungsberechtigte Personen bezeichnet und in Art. 378 nZGB umschrieben. Es ist deshalb in § 38 auf das nZGB zu verweisen.

2. Abschnitt: Medizinische und pflegerische Zwangsmassnahmen (§§ 39 - 42)

Die kantonalen Bestimmungen zu den Zwangsmassnahmen wurden mit der Gesetzesrevision vom 30. August 2001 ins Gesundheitsgesetz aufgenommen.

Nach geltendem kantonalen Recht sind Zwangsmassnahmen zulässig bei Patientinnen und Patienten, die urteilsunfähig sind oder die gemäss den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches über die fürsorgerische Freiheitsentziehung in eine Behandlungseinrichtung eingewiesen wurden (§ 39 Abs. 2 GesG). Die Massnahme muss notwendig sein, um eine unmittelbare und schwere Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit der Patientin oder des Patienten oder Dritter abzuwenden bzw. um eine akute schwerwiegende Störung des Zusammenlebens zu beseitigen (§ 39 Abs. 3 GesG). Dabei bedürfen medizinische Zwangsmassnahmen der Anordnung durch eine Arztperson. Pflegerische Zwangsmassnahmen dürfen auch durch diplomierte Pflegepersonen angeordnet werden (§ 39 Abs. 1 GesG). Diese gesetzlichen Regelungen haben sich in der Praxis bewährt. Das gilt insbesondere auch für das amtliche Prüfverfahren durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt (vgl. § 41 und 42 GesG).

Im Rahmen der Totalrevision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes hat der Bund nun für Zwangsbehandlungen eine gesamtschweizerisch einheitliche Lösung geschaffen. Neu umschreibt das Bundesrecht, unter welchen Voraussetzungen Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit in Wohn- und Pflegeeinrichtungen (Art. 383 ZGB) sowie in Einrichtungen der fürsorgerischen Unterbringung (Art. 438 ZGB) zulässig sind. Zudem kann die Chefärz-

tin oder der Chefarzt der zuständigen (psychiatrischen) Abteilung unter gewissen Voraussetzungen auch bei Fehlen der Zustimmung für die dort untergebrachten Personen medizinische Massnahmen schriftlich anordnen (Art. 434 ZGB). Die neuen Bundesbestimmungen ersetzen die diesbezüglichen kantonalen Regelungen weitestgehend. Augenfällig ist neben der falschen Bezeichnung der medizinischen Abteilungsleitungen (es gibt z. B. in der Psychiatrischen Klinik Zugersee wie in den meisten anderen Psychiatrischen Kliniken mehrere Abteilungen aber nur eine Chefärztin über den gesamten ärztlichen Bereich) jedoch Dreifaches:

- Anders als nach kantonal-zugerischem Recht sind Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und medizinische Zwangsmassnahmen nach Bundesrecht in Akutspitälern nicht vorgesehen.
- Zudem fehlt es dem Bundesrecht an einem automatisierten amtlichen Prüfverfahren zum Schutz der Patientinnen und Patienten, wie es im Kanton Zug bereits seit zehn Jahren besteht.
- Schliesslich verzichtet das Bundesrecht bei Einschränkung der Bewegungsfreiheit darauf, zu bestimmen, welche Personen für die Anordnung dieser Massnahmen zuständig sind.

Diese "Lücken" gilt es, wo nötig, zu füllen:

Zwangsmassnahmen in somatischen Akutspitälern

Das Bundesrecht verzichtet darauf, eine Rechtsgrundlage für Zwangsmassnahmen in Akutspitälern zu schaffen. Die bundesrechtlichen Bestimmungen greifen etwa dort nicht, wo eine betrunkene Person in der Notfallstation plötzlich zu randalieren beginnt. Ebenso wenig sind psychosomatische Abteilungen oder Betten von Akutspitälern, in somatischen Spitälern hospitalisierte Psychiatriepatientinnen und -patienten, zwangsweise ins Akutspital Eingewiesene sowie Fixationen und medikamentöse Sedierungen bei unruhigen Patientinnen und Patienten nach operativen Eingriffen (z. B. als Folge der Narkose oder beim Alkoholentzugsdelir) erfasst.

Zwar können die zum Schutz der betroffenen Person oder Dritter unerlässlichen medizinischen Massnahmen neu auch nach Bundesrecht sofort ergriffen werden, sofern eine Notfallsituation vorliegt. In diesen dringenden Fällen ist die Ärztin oder der Arzt befugt, von sich aus zu handeln und die medizinischen Massnahmen anzuordnen, die im Interesse der Gesundheit der betroffenen Person notwendig sind (vgl. Art. 379 und 435 ZGB). Darunter fallen laut Botschaft des Bundes zum Beispiel Massnahmen, die in Zusammenhang mit einem Herzinfarkt, einem Hirnschlag, einer schwere Verletzung, starken Blutungen, einer foudroyanten Infektion oder Vergiftungen stehen. Das Bundesrecht enthält dazu die erforderliche Rechtsgrundlage. Eine Behandlung ohne Zustimmung ist dabei nur unter strengen Voraussetzungen erlaubt, nämlich wenn der betroffenen Person ein ernsthafter gesundheitlicher Schaden droht oder das Leben oder die körperliche Integrität Dritter ernsthaft gefährdet ist. Fraglich ist jedoch, ob damit aber auch die Massnahmen z. B. bei Schizophrenen, Borderline- oder Suchtpatientinnen und Patienten ausserhalb einer psychiatrischen Klinik sowie bei Narkosefolgen, Entzugsdelir (hier z. B. Bettgitter und Gurten) tatsächlich abgedeckt sind.

Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeit zur Ergreifung von Zwangsmassnahmen in somatischen Akutspitälern im kantonalen Gesundheitsgesetz beizubehalten und an die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen anzupassen.

Anordnung von medizinischen und pflegerischen Zwangsmassnahmen (§ 39)

Das Bundesrecht bestimmt zwar, wer medizinische Zwangsmassnahmen anordnen darf (vgl. die Chefarztperson [Art. 434 ZGB] bzw. in dringenden Fällen die Arztperson [Art. 379 und 435 ZGB]), nicht aber, wer für die Anordnung von Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungs-

freiheit zuständig ist. Hier ist einzig davon die Rede, dass die Wohn- und Pflegeeinrichtung diese Massnahmen anordnet (Art. 383 ZGB). Wie erwähnt, dürfen pflegerische Zwangsmassnahmen wie Fixation oder Isolation nach geltendem zugerischen Recht (nur) durch diplomierte Pflegepersonen angeordnet werden (§ 39 Abs. 1 GesG). Das soll so bleiben, da es im Lichte des Patientenschutzes nicht angeht, dass die Heimverwaltung oder eine Hilfsperson diesbezüglich irgendwelche Anordnungen trifft.

Amtliche Prüfverfahren durch die Kantonsärztin bzw. den Kantonsarzt (§§ 40 - 42)

Das amtliche Prüfverfahren (§§ 40-42) ist ebenfalls beizubehalten. Das Bundesrecht verzichtet auf eine systematische Information der Erwachsenenschutzbehörde. Nur wenn eine Person keine Angehörigen hat, so muss die Einrichtung die Erwachsenenschutzbehörde benachrichtigen, die dann eine Beistandschaft zu errichten hat (Art. 386 Abs. 2 ZGB).

Jede medizinische oder pflegerische Zwangsmassnahme, insbesondere die Zwangsmedikation, greift einschneidend und unmittelbar in die persönliche Freiheit der betroffenen Person ein. Infolge der Beeinträchtigung ihres Gesundheitszustandes dürfte die betroffene Person oft nicht in der Lage sein, die Einträge im Anordnungsdokument bzw. im Protokoll (neue Terminologie gemäss Bundesrecht) und die gesetzliche Rechtsmittelmöglichkeit überhaupt wahrzunehmen und zu verstehen. Sie könnte deshalb denn auch kaum unverzüglich ein Beschwerdeverfahren zur Überprüfung der zwangsweise angeordneten Massnahme in Gang zu setzen. Es erscheint deshalb geboten, zum Schutz der Patientinnen und Patienten eine Lösung vorzusehen, die sicherstellt, dass die Anordnung von einer aussenstehenden neutralen Person, konkret von der Kantonsärztin bzw. vom Kantonsarzt, überprüft wird.

Mit dem Vorprüfungsverfahren lassen sich folgende Ziele erreichen bzw. beibehalten:

- Das Verfahren ist eingespielt und hat sich bestens bewährt. Es gewährleistet einen wirksamen Schutz vor Missbrauch und schärft das Bewusstsein der Institutionen hinsichtlich der kritischen Anwendung von Zwangsmassnahmen.
- Die Beteiligten erhalten ohne Verzug eine Grobbeurteilung der Anordnung durch eine unparteiische Fachbehörde.
- Soweit sich die Massnahme aufgrund der Vorprüfung als fraglich erweist, besteht die Möglichkeit, sie auszusetzen, bis das Ergebnis der näheren Prüfung bekannt ist.
- Schliesslich lassen sich offensichtliche Formmängel, wie die Nichtbenachrichtigung der Vertrauensperson, unverzüglich nachbessern.

All diese Vorkehren dienen erstrangig dem Schutz der betroffenen Patientinnen und Patienten. Das Verfahren trägt auch dazu bei, die Institutionen und Gerichte vor unnötigen Prozessen zu bewahren. Immerhin gehen heute pro Arbeitstag beim Kantonsarzt durchschnittlich zwei bis drei Meldungen ein.

7. Polizeigesetz

§ 18 Abs. 5 ist an die neue Terminologie - Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde anstelle von Vormundschaftsbehörde - anzupassen. Befinden sich Kinder in dem von häuslicher Gewalt betroffenen Haushalt ist ihr Wohl in jedem Fall gefährdet. Deshalb ist in diesen Fällen immer eine Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu richten.

III. Aufgehobene Erlasse

Die Fürsorgerische Unterbringung wird neu direkt im EG ZGB geregelt, sodass das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG FFE) aufzuheben ist. Bereits beim Erlass des EG FFE war geplant, bei einer Revision des EG ZGB die Bestimmungen in dieses Gesetz zu integrieren²¹. Ebenso wird die Verordnung über das Vormundschaftswesen hinfällig und wird anschliessend vom Regierungsrat aufzuheben sein.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die detaillierten Kosten für die heutige Umsetzung des Vormundschaftswesens im Kanton Zug lassen sich nicht aus den verfügbaren Daten erheben. Entsprechend schwierig ist die Bezifferung der finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Zug. Annäherungsweise werden nachfolgend die mutmasslichen jährlichen Kosten für die Fachbehörde und die Mandatsführung sowie die einmaligen Kosten für die Neuorganisation und Überführung geschätzt. Die qualitativen Anforderungen des Bundesrechts und die damit verbundene Professionalisierung werden dabei zwangsläufig zu einem Anstieg der Kosten führen.

Neu wird der Kanton Träger des Kindes- und Erwachsenenschutzes sein. Folge dessen hat er für die Kosten aufzukommen. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA), dass dasjenige Gemeinwesen die Kosten trägt, welches sinnvollerweise dafür zuständig ist. Bereits in seiner Beantwortung der Motion betreffend Abschaffung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (Vorlage 1742.2 - 13227) hat der Regierungsrat deshalb angekündigt, dass aufgrund der vorgesehenen Kantonalisierung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes beim Kanton Kosten von jährlich rund 3.9 bis 4.3 Mio. Franken neu entstehen und die Gemeinden im Umfang ihrer bisherigen Aufwendungen im Vormundschaftswesen entlastet werden. Der Regierungsrat beantragte am 20. Oktober 2009, deshalb die Motion nicht erheblich zu erklären. Der Kantonsrat folgte am 26. November 2009 dem Regierungsrat mit 47 : 23 Stimmen.

Kosten Trägerschaft und Organisation Fachbehörde

Die Personalkosten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mit den unterstützenden Diensten belaufen sich auf zirka 2.5 Mio. Franken pro Jahr und setzen sich folgendermassen zusammen:

Funktion Fachbehörde	Stellen%	Personalkosten in Fr.*
Total Lohnkosten Behördenmitglieder	440 - 500	698'720 - 794'000
Total Lohnkosten unterstützende Dienste	950 - 1100	1'508'600 - 1'746'800
Total Personalkosten	1'390 - 1'600	2'207'320 - 2'540'800

*gerechnet wird mit den kantonalen Planzahlen von Fr. 158'800.- pro Stelle (2013). Nicht inbegriffen sind EDV- und Infrastrukturkosten. Bei den Mietkosten ist von 35 Arbeitsplätzen auszugehen, was zirka 1'000 m² erfordert, wobei an zentraler Lage von einem m²-Preis von 400 - 500.-- Fr. pro Jahr auszugehen ist. Zusätzlich zu diesen Kosten fallen weitere Abklärungskosten (z.B. Spezialabklärungen bei Fachstellen), Gutachterkosten oder andere Kosten (z.B. unentgeltliche Rechtspflegekosten) an, welche durch den Kanton zu tragen sind, soweit diese nicht den Verfahrensbeteiligten auferlegt werden können.

²¹ vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. November 1980 Kantonsratsvorlage Nr. 4564, S. 5

Die Stellendotierung der Behörde orientiert sich an der vorgesehenen Aufgabenteilung zwischen der Behörde und den unterstützenden Diensten. Der Kanton Zug sieht vor, dass die Behördenmitglieder selber auch Abklärungen treffen. Das bietet den Vorteil, dass die Entscheide besser abgestützt sind, da ein Teil des Spruchkörpers einen unmittelbaren Einblick in die Gefährdungssituation erhalten hat. Entsprechend können die unterstützenden Dienste geringer dotiert werden.

Gemäss einer Umfrage vom 24. Juli 2009 setzten die Gemeinden bisher folgende Pensen für diese Aufgabe ein:

Vormundschaftsbehörden (Einwohner- und Bürgergemeinden)	Pensen
Behörde (Gemeinderat und Bürgerrat)	356%
Vormundschaftssekretariate (Einwohner- und Bürgergemeinden)	1'122%
Total Behörde und Sekretariat	1'478%

Nach den Ergebnissen der neuesten Umfrage vom 15. Januar 2011 haben sich die Pensen der Vormundschaftssekretariate nicht verändert (Einwohner- und Bürgergemeinden insgesamt 1'122%).

Die geplanten Ressourcen der kantonalen Behörde (inkl. unterstützende Dienste) entsprechen somit den bisher eingesetzten Pensen in den Gemeinden. Mit der Übernahme der Trägerschaft durch den Kanton werden in den Gemeinden Einsparungen möglich, da die Aufgaben der Vormundschaftssekretariate neu vom Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz wahrgenommen werden (1'122 %).

In der Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz wurden Empfehlungen zu den personellen Ressourcen publiziert. Dabei wird für eine Behörde, die dem Einzugsgebiet des Kantons Zug entspricht (1'000 laufende Massnahmen, 250 Neuordnungen jährlich), eine Stellendotierung von 1'300 - 1'600 % (Behörde und unterstützende Dienste) empfohlen²². Auch in diesem Vergleich entspricht die Vorlage den Empfehlungen. Dabei gilt es indes zu beachten, dass das Bundesrecht der neuen Fachbehörde zahlreiche neue Aufgaben zuordnet. Die neue Behörde muss aufgrund der Zuständigkeitserweiterung - insbesondere in Bezug auf die alleinige Zuständigkeit im Kindeschutzbereich und die Zuständigkeit bei der fürsorgerischen Unterbringung mit teilweise verkürzten Fristen - im Prinzip 24 Stunden erreichbar sein und eine entsprechende Pikettorganisation umsetzen. Die Zuständigkeit der Fachbehörde wird sowohl quantitativ wie qualitativ erweitert. Es wird deshalb mit einem Mehraufwand zum heutigen Stand von 15-20% gerechnet²³.

Kosten Trägerschaft und Organisation Mandatsführung

Bei der berufsmässigen Mandatsführung ist mit knapp 10 Stellen zu rechnen, sodass sich die Personalkosten schätzungsweise auf 1.5 Mio. pro Jahr belaufen. Diese Kosten fallen beim Kanton an. Grundsätzlich wird die Mandatsführung aus dem Vermögen der betreuten Personen finanziert. Die Kantone sind verpflichtet, dazu die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen und die Situation zu regeln, wenn bei der betreuten Person kein Vermögen vorhanden ist (nArt. 404 Abs. 3 ZGB). Heute werden die Kosten für die professionellen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger von den Gemeinden getragen, abzüglich der Leistungen der betreuten Personen. Mit der Ansiedelung der Mandatsführung auf der Ebene des Kantons fallen diese Kosten neu beim Kanton an. Da in vielen Fällen die Kosten der Mandatsführung nicht den betroffenen Personen überbunden werden können, führt auch dies zu einer substantiellen

²² Vogel/Wider, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde - Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaft, ZKE1/2010, S. 18

²³ Vogel/Wider, a.a.O., S. 11 f.

Entlastung der Gemeinden. Die geschätzten Kosten für die Abteilung Mandatszentrum, unter der Annahme, dass auch unter der neuen Organisation der Fachbehörde genügend private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger für die Führung von Erwachsenenschutzmandaten gefunden werden können, sind wie folgt zu beziffern:

Funktion Mandatsführung	Stellen	Personalkosten in Fr.*
Mandatsführung	485	770'180
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei/Buchhaltung	390	619'320
Abteilungsleitung	80 - 100	127'040 - 158'800
Total Personalkosten	955 - 975	1'516'540 - 1'548'300

*gerechnet wird mit den kantonalen Planzahlen von Fr. 158'800.- pro Stelle (2013). Nicht inbegriffen sind EDV- und Infrastrukturkosten.

Zusätzlich zu diesen Kosten fallen weitere Kosten für die Mandatsführung durch verschiedene Beratungsstellen (Fachstelle punkto Jugend und Kind, Kinder- und Jugendberatung Zug, Pro Senectute Zug, Soziale Dienste Asyl) an. Bei 157 Mandaten Ende 2008 und angenommenen Durchschnittskosten von Fr. 3'500.- pro Mandat (dies entspricht der mittleren Tarifstufe der Fachstelle punkto Jugend und Kind), entstehen Kosten von rund Fr. 550'000.-.

Auch in der Mandatsführung werden in den Gemeinden Einsparungen möglich. Die bisher eingesetzten Pensen von insgesamt 850 Stellenprozente lassen sich in den Gemeinden einsparen, wie auch die übrigen Kosten der Mandatsführung (Beauftragung von Fachstellen und Entschädigung Primas) belasten nicht mehr die Gemeinden.

Finanzierung der Massnahmefolgekosten

Vormundschaftliche Massnahmen haben meist noch weitere Kosten zur Folge (z.B. Finanzierung Heimaufenthalte, Sonderschulung, angeordnete Therapiemassnahmen etc.). Hier findet zur bisherigen Regelung keine Änderung statt. Es gelten bezüglich Finanzierung der Kosten weiterhin die gesetzlichen Bestimmungen gemäss dem Sozialhilfegesetz (SHG), dem Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG), dem Schulgesetz sowie dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG). Die Übernahme der Trägerschaft des Vormundschaftswesens durch den Kanton ändert nichts an der subsidiären Kostenpflicht der Einwohner- und Bürgergemeinden (Unterstützungskosten).

Kosten der Neuorganisation und Überführung ins neue Recht

Die Reorganisation und der Neuaufbau der Fachbehörde und des Mandatsführungszentrums mit der entsprechenden Infrastruktur, die Übergabe aller bisherigen Mandate an die neue Organisation und die Installation der konkreten Verwaltungsorganisation erfordern weitere zusätzliche Finanzmittel. Gemäss dem Schlusstitel des nZGB gilt ab 1. Januar 2013 das neue Recht und die neue Behörde muss ab 1. Januar 2013 alle hängigen Verfahren übernommen haben (Art. 14 und 14a nZGB). Geplant ist, dass die vorliegende Gesetzesänderung auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten kann und das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz im Verlaufe des Jahres 2012 personell besetzt wird, damit der operative Aufbau und die Vorbereitung der Mandats- und Verfahrensübernahmen rechtzeitig stattfinden kann. Entsprechend ist im Jahr 2012 mit 50% der ab 2013 zu erwarteten Personalkosten zu rechnen.

Zusammenfassende Übersicht der beim Kanton anfallenden Kosten

Betriebskosten (wiederkehrend)	2012	ab 2013
- Personalkosten Fachbehörde und unterstützende Dienste	1'270'400	2'540'800
- Kosten für Abklärungen, Gutachten, unentgeltliche Rechtspflege		100'000
- Personalkosten Abteilung Mandatszentrum	774'150	1'548'300
- Mandatsführung durch Fachstellen und Privatpersonen		550'000
- Neuorganisation, Überführung, Aufbau Infrastruktur	200'000	-
Total	2'244'550	4'739'100

Erträge (wiederkehrend)	2012	2013
- Kostenbeteiligung der betreuten Personen		- 400'000

Daraus ergibt sich folgende Finanztabelle

A	Investitionsrechnung	2010	2011	2012	2013
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand			0	0
	bereits geplanter Ertrag			0	0
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand			2'244'550	4'739'100
	effektiver Ertrag			0	400'000

7. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen,

auf die Vorlage Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug, EG ZGB, (Vorlage Nr. 2036.2 - 13732) einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 5. April 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart