



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

[Hier Dokumentennummer 00.0000.00 eingeben]

WSU/P

Basel, [Hier Datum eingeben]

Regierungsratsbeschluss

vom [Hier Datum des Regierungsratsbeschlusses eingeben]

## Ratschlag und Entwurf

zu einer neuen kantonalen Organisation und Gesetzgebung im  
Kindes- und Erwachsenenschutz

Entwurf / Vernehmlassung

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Begehren</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2. Ausgangslage</b>  | <b>4</b>  |
| 2.1 Die neuen Bestimmungen des Bundes                                 | 4         |
| 2.1.1 Förderung der Selbstbestimmung                                  | 5         |
| 2.1.2 Massnahmen von Gesetzes wegen                                   | 5         |
| 2.1.3 Massgeschneiderte Massnahmen für Erwachsene                     | 6         |
| 2.1.4 Fürsorgerische Unterbringung                                    | 7         |
| 2.1.5 Professionelle interdisziplinäre Fachbehörde                    | 7         |
| 2.2 Die Aufgaben der Kantone  | 8         |
| 2.2.1 Ausgestaltung der Fachbehörde                                   | 8         |
| 2.2.2 Neuregelung der Beschwerdeinstanz und der Aufsichtsbehörde      | 9         |
| 2.2.3 Anpassungen beim Vollzug  | 9         |
| 2.2.4 Schaffung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen                | 9         |
| 2.2.5 Kenntnissgabe an den Bund                                       | 10        |
| 2.3 Zur Umsetzung im Kanton Basel-Stadt                               | 10        |
| 2.3.1 Das heutige kantonale System und der Änderungsbedarf            | 10        |
| 2.3.2 Die heutige kantonale gesetzliche Basis und der Änderungsbedarf | 12        |
| 2.3.3 Vorgehensweise  | 13        |
| <b>3. Grundzüge der Vorlage</b>                                       | <b>13</b> |
| 3.1 Die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)              | 13        |
| 3.1.1 Gerichts- oder Verwaltungsbehörde                               | 13        |
| 3.1.2 Die Struktur der neuen KESB                                     | 15        |
| 3.1.3 Wichtigste Verfahrensaspekte der neuen KESB                     | 17        |
| 3.1.4 Neue Aufgaben der neuen KESB                                    | 18        |
| 3.2 Die neuen Beschwerdeinstanzen und Aufsicht                        | 19        |
| 3.2.1 Gerichtliche Beschwerdeinstanz                                  | 19        |
| 3.2.2 Gerichtliche Beschwerdeinstanz für fürsorgerische Unterbringung | 19        |
| 3.2.3 Aufsicht  | 20        |
| 3.3 Anpassungen im Bereich des Vollzugs                               | 20        |
| 3.3.1 Anpassungen beim Vollzug des Erwachsenenschutzes                | 20        |
| 3.3.2 Anpassungen beim Vollzug des Kindes- und Jugendschutzes         | 21        |
| <b>4. Auswirkungen der Vorlage</b>                                    | <b>21</b> |
| 4.1 Kostenauswirkungen auf der Behördenebene                          | 21        |
| 4.2 Kostenauswirkungen im Beschwerdewesen                             | 22        |
| 4.2.1 Kosten beim Verwaltungsgericht                                  | 22        |
| 4.2.2 Kosten der FU-Rekurskommission                                  | 23        |
| 4.2.3 Kosten der Aufsichtsbehörde                                     | 23        |
| 4.3 Kostenauswirkungen im Vollzug                                     | 23        |
| 4.3.1 Kosten des neuen Amtes für Erwachsenenschutz                    | 23        |
| 4.3.2 Kosten der Abteilung Kindes- und Jugendschutz                   | 24        |
| 4.4 Übersicht über die Mehrkosten                                     | 24        |
| <b>5. Regulierungsfolgenabschätzung – Vorprüfung</b>                  | <b>25</b> |
| <b>6. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf</b>                           | <b>26</b> |
| <b>7. Antrag</b>  | <b>41</b> |
| Abkürzungsverzeichnis   | 42        |

Entwurf / Vernehmlassung

## 1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, den Entwurf des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes des Kantons Basel-Stadt zu genehmigen. Mit diesem neuen Gesetz, welches das heutige Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz vom 13. April 1944 ablösen soll, führt der Kanton Basel-Stadt das neue Vormundschaftsrecht des Bundes, welches neu Erwachsenenschutzrecht heisst, per 1. Januar 2013 im Kanton ein. Ebenfalls werden weitere kantonale Gesetze der neuen Organisation des Erwachsenenschutzrechts angepasst.

## 2. Ausgangslage

Das heutige Vormundschaftsrecht stammt im Wesentlichen aus dem Jahr 1912, als das Zivilgesetzbuch (ZGB) in Kraft gesetzt wurde. Im Verlaufe der Zeit haben sich die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen zum Teil grundlegend verändert, so dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen insbesondere im Bereich des Erwachsenenschutzes und der Behördenorganisation nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen. Das Bundesamt für Justiz hat daher bereits Mitte der 90er Jahre eine Expertengruppe mit der Ausarbeitung eines ersten Vorentwurfs für eine grundlegende Reform des schweizerischen Vormundschaftsrechts beauftragt. In der Folge hat der Bundesrat 1999 eine interdisziplinäre Expertenkommission mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Praxis für die Revision des Vormundschaftsrechts eingesetzt. Der von dieser Expertenkommission erarbeitete Vorentwurf konnte im Jahr 2003 in die Vernehmlassung geschickt werden. Als Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens hat der Bundesrat am 28. Juni 2006 die Botschaft und einen Gesetzesentwurf zur Revision des Vormundschaftsrechts verabschiedet. Nach den parlamentarischen Beratungen wurde von der Eidgenössischen Bundesversammlung am 19. Dezember 2008 die Änderung des Zivilgesetzbuches beschlossen. Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenützt abgelaufen. Der Bundesrat hat am 12. Januar 2011 die neuen Bestimmungen per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die neuen Bestimmungen des Bundes kurz umrissen (2.1), die daraus folgenden Aufgaben für die Kantone genannt (2.2) und die geplante Umsetzung im Kanton Basel-Stadt beschrieben und begründet (2.3).

### 2.1 Die neuen Bestimmungen des Bundes

Zentrale Ziele des neuen Rechts im Bereich Erwachsenenschutz sind die **Förderung der Selbstbestimmung** durch die Institute des Vorsorgeauftrages und der Patientenverfügung, die **Stärkung der Familie** durch die gesetzlichen Vertretungsbefugnisse sowie die **massgeschneiderten behördlichen Massnahmen**, welche auf das Schutzbedürfnis der hilfsbedürftigen Person ausgerichtet sind. Bezüglich der Behördenorganisation fordert das neue Recht schweizweit **professionelle** Behörden. Weitgehend unberührt bleiben die Bestimmungen im Kinderschutz.

### 2.1.1 Förderung der Selbstbestimmung

Eines der Ziele des neuen Erwachsenenschutzrechts ist die Förderung des Selbstbestimmungsrechts. Unter dem Titel „Die eigene Vorsorge“ werden mit dem Vorsorgeauftrag (Art. 360 ff. nZGB) und der Patientenverfügung (Art. 370 ff. nZGB) zwei entsprechende neue Rechtsinstitute geschaffen. Mit dem **Vorsorgeauftrag** kann eine Person für den Fall der späteren Urteilsunfähigkeit eine natürliche oder juristische Person beauftragen, die Personensorge oder die Vermögenssorge zu übernehmen oder sie im Rechtsverkehr zu vertreten. Der Vorsorgeauftrag ist eigenhändig zu errichten oder öffentlich zu beurkunden. Er kann beim Zivilstandsamt in einer zentralen Datenbank registriert werden. Die Vormundschaftsbehörde, die künftig die Bezeichnung Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) tragen wird, hat bei Kenntnis, dass eine Person urteilsunfähig geworden ist, Folgendes zu prüfen: ob ein solcher Vorsorgeauftrag vorliegt, dieser gültig errichtet worden ist, die beauftragte Person für ihre Aufgaben geeignet ist und ob weitere Massnahmen des Erwachsenenschutzes erforderlich sind. Sind die Interessen der auftraggebenden Person gefährdet oder nicht mehr gewahrt, trifft die KESB von Amtes wegen oder auf Antrag einer nahe stehenden Person die erforderlichen Massnahmen.

Mit der **Patientenverfügung** kann eine urteilsfähige Person festlegen, welchen medizinischen Massnahmen sie im Falle ihrer Urteilsunfähigkeit zustimmt oder nicht zustimmt, oder eine Person bezeichnen, die an ihrer Stelle entscheiden soll. Die Patientenverfügung ist schriftlich zu verfassen und kann über die Versichertenkarte registriert werden. Die KESB hat gegebenenfalls einzuschreiten, wenn die Interessen der urteilsunfähigen Person nicht gewahrt sein sollten.

### 2.1.2 Massnahmen von Gesetzes wegen

Das neue Recht regelt sodann unter dem Titel **Massnahmen von Gesetzes wegen für urteilsunfähige Personen** besondere Vertretungsverhältnisse. Gemäss Art. 374 ff. nZGB hat der **Ehegatte** oder die **eingetragene Partnerin bzw. der eingetragene Partner** einer Person, die urteilsunfähig wird, ein gesetzliches Vertretungsrecht für alle Rechtshandlungen, die zur Deckung des Unterhaltsbedarfs üblicherweise erforderlich sind. Die Vertretungsmacht umfasst ebenfalls die ordentliche Verwaltung des Einkommens und der übrigen Vermögenswerte und nötigenfalls das Öffnen und die Erledigung der Post. Für Rechtshandlungen ausserhalb der ordentlichen Verwaltung muss der Ehegatte bzw. eingetragene Partnerin oder Partner die Zustimmung der KESB einholen. In Art. 377 ff. nZGB wird die gesetzliche **Vertretung bei medizinischen Massnahmen** geregelt. Es werden die Personen bezeichnet, welche der Reihe nach berechtigt sind, die urteilsunfähige Person zu vertreten und zu den vorgesehenen ambulanten oder stationären Massnahmen die Zustimmung zu erteilen oder zu verweigern. Diese Vertretungsbefugnis steht in erster Linie der in einer Patientenverfügung oder in einem Vorsorgeauftrag bezeichneten Person zu, in zweiter Linie der Beiständin bzw. dem Beistand mit einem Vertretungsrecht bei medizinischen Massnahmen und in der Folge nacheinander dem Ehegatten bzw. der eingetragenen Partnerin oder dem eingetragenen Partner, der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner, den Nachkommen, den Eltern und zuletzt den Geschwistern der urteilsunfähigen Person.

Lebt eine urteilsunfähige Person längerfristig in einer **Wohn- und Pflegeeinrichtung**, soll ihre Rechtsstellung durch die Bestimmungen von Art. 382 ff. nZGB verbessert werden. Danach ist jeweils ein schriftlicher Betreuungsvertrag über die Leistungen der Einrichtung und das zu entrichtende Entgelt abzuschliessen. Die Wohn- und Pflegeeinrichtung darf die Bewegungsfreiheit der urteilsunfähigen Person nur unter bestimmten Voraussetzungen und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips einschränken. Über jede Massnahme zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit ist ein Protokoll zu führen. Die betroffene oder eine ihr nahe stehende Person kann gegen eine solche Massnahme jederzeit die KESB schriftlich anrufen. Werden die Interessen einer urteilsunfähigen Person trotz der vorgenannten Massnahmen von Gesetzes wegen nicht genügend gewahrt, hat die KESB die gegebenenfalls erforderlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes anzuordnen.

### 2.1.3 Massgeschneiderte Massnahmen für Erwachsene

Die heutigen behördlichen Massnahmen für Erwachsene – die Vormundschaft, die Beiratschaft und die Beistandschaft – haben einen vorgegebenen Inhalt und tragen deshalb dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht genügend Rechnung. Diese werden daher im neuen Recht durch das einheitliche Rechtsinstitut der **Beistandschaft** ersetzt. Eine Beistandschaft wird errichtet, wenn eine Person wegen einer geistigen Behinderung, einer psychischen Störung oder eines ähnlichen Schwächezustands ihre Angelegenheiten nicht mehr besorgen kann und die Unterstützung durch Angehörige oder private oder öffentliche Dienste nicht ausreicht (vgl. Art. 390 ff. nZGB).

Es werden vier Arten von Beistandschaften unterschieden: die Begleitbeistandschaft, die Vertretungsbeistandschaft, die Mitwirkungsbeistandschaft und die umfassende Beistandschaft. Die **Begleitbeistandschaft** wird nur mit Zustimmung der hilfsbedürftigen Person errichtet und führt nicht zu einer Beschränkung der Handlungsfähigkeit. Bei der **Vertretungsbeistandschaft** muss sich die betroffene Person die Handlungen des Beistands bzw. der Beiständin anrechnen oder gefallen lassen. Eine Vertretungsbeistandschaft kann insbesondere auch mit dem Auftrag der Einkommens- und Vermögensverwaltung verbunden werden. Je nach Situation kann die KESB die Handlungsfähigkeit punktuell einschränken. Die **Mitwirkungsbeistandschaft** wird errichtet, wenn bestimmte Handlungen der hilfsbedürftigen Person zu deren Schutz der Zustimmung des Beistands oder der Beiständin bedürfen. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person wird entsprechend beschränkt. Die **umfassende Beistandschaft** ist quasi das Nachfolgeinstitut zur Entmündigung und lässt die Handlungsfähigkeit von Gesetzes wegen entfallen. Die Begleit-, die Vertretungs- und die Mitwirkungsbeistandschaft können miteinander kombiniert werden. Der **Aufgabenbereich** des Beistands oder der Beiständin bei der umfassenden Beistandschaft umfasst alle Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge und des Rechtsverkehrs. Bei allen übrigen Beistandschaften muss der Umfang der Aufgaben durch die KESB entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person, d.h. massgeschneidert, festgelegt werden. Daneben hat die KESB jeweils festzuhalten, ob und in welchem Umfang die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person eingeschränkt wird. Vormundschaften gibt es im neuen Erwachsenenschutzrecht keine mehr, weshalb der Begriff Vormundschaft entfällt. Die Massnahmen im Kinderschutz bleiben jedoch unverändert. Für unmündige Kinder ohne elterliche Sorge ist weiterhin eine Vormundschaft zu errichten.

Die KESB hat als **Beiständin oder Beistand** eine Person einzusetzen, welche für das vorgesehene Amt persönlich und fachlich geeignet ist und genügend zeitliche Ressourcen hat, die Aufgaben persönlich wahrzunehmen. Wie im geltenden Recht hat die hilfsbedürftige Person die Möglichkeit, der Behörde eine Vertrauensperson vorzuschlagen. Wenn ein Ehegatte, eine eingetragene Partnerin bzw. ein eingetragener Partner, ein Nachkomme, Geschwister oder faktischer Lebenspartner als Beistand eingesetzt wird, kann die KESB diesen Angehörigen ganz oder teilweise von der Inventarpflicht, periodischen Berichterstattung und Rechnungsablage und Einholen der Zustimmung für bestimmte Rechtsgeschäfte entbinden.

Die Errichtung einer behördlichen Massnahme unterliegt grundsätzlich dem Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 389 nZGB). Ist die Errichtung einer Beistandschaft wegen des Umfangs der zu erledigenden Aufgabe offensichtlich unverhältnismässig, kann die KESB auch selber handeln (vgl. Art. 392 nZGB). So kann die KESB einem Rechtsgeschäft zustimmen, auch ohne dass vorgängig eine Mitwirkungsbeistandschaft errichtet wurde. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, einer natürlichen oder juristischen Person einen Auftrag für eine genau umschriebene Aufgabe zu erteilen oder auch eine geeignete Person oder Stelle zu bezeichnen, der für bestimmte Bereiche Einblick und Auskunft zu geben ist. Als Beispiele werden in der Botschaft des Bundesrates aufgezählt, dass die beauftragte Person oder Stelle etwa bei der Krankenkasse nachfragen kann, ob die Prämien bezahlt sind, oder von der Bank Auskünfte erhalten kann, ohne dass die betroffene Person hierfür eine Vollmacht ausstellen muss.

#### 2.1.4 Fürsorgerische Unterbringung

Die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) wird neu als **fürsorgerische Unterbringung (FU)** bezeichnet. Wie bisher kann eine Person, die an einer psychischen Störung oder an einer geistigen Behinderung leidet oder schwer verwahrlost ist, in einer geeigneten Institution untergebracht werden, wenn die notwendige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann. Dabei sind auch die Belastung und der Schutz von Angehörigen und Dritten zu berücksichtigen. Es bedarf also nicht nur eines Schwächezustandes für eine fürsorgerische Unterbringung, sondern auch der Verhältnismässigkeit und Zwecktauglichkeit einer solchen Massnahme. Mit den neuen Bestimmungen (vgl. Art. 426 ff. nZGB) sollen der Rechtsschutz ausgebaut und Lücken geschlossen werden. So werden unter anderem die ärztliche Einweisungskompetenz auf eine maximale Dauer von sechs Wochen beschränkt und wichtige Verfahrensvorschriften festgelegt. Die KESB ist verpflichtet, die Unterbringung regelmässig zu überprüfen, erstmals spätestens nach sechs Monaten seit dem Unterbringungsentscheid. Neu wird eine abschliessende bundesrechtliche Regelung für die stationäre Behandlung einer psychischen Störung ohne Zustimmung der betroffenen Person festgelegt. Die Kantone können eine behördlich angeordnete ambulante Behandlung ohne Zustimmung der betroffenen Person einführen.

#### 2.1.5 Professionelle interdisziplinäre Fachbehörde

Das Vormundschaftswesen in der Schweiz ist heute uneinheitlich und unübersichtlich organisiert. So sind in den welschen Kantonen die vormundschaftlichen Behörden in der Regel Gerichte. In der deutschen Schweiz gibt es in grösseren Gemeinden oder Städten Fachbehörden auf Verwaltungsebene. In vielen kleinen Gemeinden der deutschen Schweiz sind als

Vormundschaftsbehörde aber Laien tätig, die politisch gewählt wurden und keine einschlägigen fachlichen Vorgaben erfüllen müssen. Von Fachleuten wird daher schon seit längerer Zeit eine Verbesserung der Verhältnisse, insbesondere eine Erhöhung der Professionalität gefordert. Mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts sollen alle Entscheide im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer **Fachbehörde** (französisch: une autorité interdisciplinaire) konzentriert werden (Art. 440 nZGB). Für die innere Organisation der Behörde sind die Kantone zuständig und sind dabei weitgehend frei. Es steht ihnen insbesondere offen, eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht einzusetzen. Um den Anforderungen einer Fachbehörde gerecht zu werden, müssen die Mitglieder der KESB spezifisch für diese Aufgabe gewählt werden. Wie der französische Ausdruck für die Behörde deutlich macht, erwartet der Gesetzgeber eine interdisziplinär zusammengesetzte Behörde. Experten empfehlen, dass ihre Mitglieder mindestens in den Bereichen der Kernkompetenzen (Recht, Sozialarbeit, Psychologie/Pädagogik) über ein einschlägiges Fachwissen verfügen und die Fähigkeit besitzen, von Spezialisten vermitteltes Fachwissen zu verstehen und zu würdigen.

## 2.2 Die Aufgaben der Kantone

Diese umfassende Gesetzesrevision auf Bundesebene hat eine ebenfalls umfassende Umsetzungsarbeit in den Kantonen zur Folge. Es gilt, einerseits die Organisation im Kindes- und Erwachsenenschutz und andererseits die kantonalen Gesetze an die Erfordernisse gemäss neuem Bundesrecht anzupassen. Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat im April 2008 in ihrer Zeitschrift für Vormundschaftswesen (ZVW) unter dem Titel „Empfehlungen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge)“ auf gut 60 Seiten Umsetzungs-Empfehlungen von Experten zuhanden der Kantone veröffentlicht<sup>1</sup>. Nachfolgend werden die wichtigsten Aufgaben der Kantone genannt.

### 2.2.1 Ausgestaltung der Fachbehörde

Bei der Gestaltung der neuen Fachbehörde haben die Kantone vielfältige Entscheide zu treffen. Zum einen ist die staatsrechtliche Einbindung zu klären: Soll eine Verwaltungs- oder eine Gerichtsbehörde geschaffen werden und ist diese auf der Gemeinde-, der Bezirks- oder der Kantonsebene anzusiedeln? Dabei ist darauf zu achten, dass die Behörde für ein ausreichend grosses Einzugsgebiet zuständig ist (mindestens 50 000 Einwohner), damit neben der fachlichen Kompetenz eine angemessene Auslastung im Arbeitseinsatz die Professionalität der Behördenmitglieder sichert. Bezüglich der Anforderung an die interdisziplinäre Fachlichkeit der Behörde ist festzulegen, welche beruflichen Kompetenzen in den Spruchkammern der Behörde je nach zu entscheidendem Sachverhalt mitzuwirken haben und welche delegierbar sind. Als Kernkompetenzen gelten gemäss KOKES: Recht, Sozialarbeit und Psychologie/Pädagogik. Delegierbare Kompetenzen sind zum Beispiel: Medizin, Vermögensverwaltung, Versicherungswesen, Treuhand. Ferner ist zu regeln, wer in welcher Form den Unterstützungsbedarf der Spruchkammern abdeckt. Hierfür können innerhalb der Behörde Unterstützungsdienste eingerichtet werden, beispielsweise zur Abklärung des Sachverhalts, zur Vornahme von Anhörungen, zur Vermögensinventarisierung oder zur Berichtsprüfung. Die Kantone können auch die Delegationen an Dritte vornehmen, das heisst, diesen einen Auf-

<sup>1</sup> Empfehlungen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), in ZVW 2008 S. 63 ff

trag z.B. zur Abklärung geben. Weiter haben die Kantone die Anzahl der Spruchkammern sowie deren Grösse festzulegen (gemäss Art. 440 Abs. 2 nZGB müssen sie mindestens drei Mitglieder umfassen, wobei für bestimmte Geschäfte Einzelentscheide vorgesehen werden können) und zu bestimmen, aus wie vielen Behördenmitgliedern die Spruchkammern entweder fix oder flexibel zusammengesetzt werden sollen. Auch die Stellvertretungen in den Spruchkammern sind zu klären. Schliesslich sind noch die Entscheidkompetenz zu regeln (welche Entscheide können als Einzelentscheide gefällt werden) sowie die zeitliche Erreichbarkeit der Behörde, die in dringenden Fällen auch ausserhalb der Bürozeiten entscheidungsfähig sein muss.

### **2.2.2 Neuregelung der Beschwerdeinstanz und der Aufsichtsbehörde**

Auch bezüglich der Beschwerdeinstanz und der Aufsichtsbehörde haben die Kantone Entscheidungen zu treffen. Beschwerden gegen Entscheide der KESB sind gemäss Art. 450 nZGB bei einem Gericht im Sinne von Art. 6 EMRK zu erheben. Auch bei in Art. 439 nZGB genannten Entscheidungen aus dem Bereich der fürsorgerischen Unterbringung muss ein Gericht angerufen werden können.

Die Aufsicht bestimmen die Kantone gemäss Art. 441 nZGB. Sie können ein Verwaltungsorgan ernennen oder die Aufsicht der gerichtlichen Beschwerdeinstanz anvertrauen. Zudem können sie die Aufsicht ein- oder zweistufig gestalten. Gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 2006 hat die Aufsichtsbehörde im Rahmen der allgemeinen Aufsicht die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Sie kann von Amtes wegen einschreiten, wenn sie von fehlerhaftem Tun oder Unterlassen der KESB Kenntnis erhält. Jedoch steht ihr nicht zu, im Einzelfall einen KESB-Entscheid im Rahmen der Aufsicht zu korrigieren. Denn dafür ist das kantonale Gericht im Rechtsmittelverfahren zuständig.

### **2.2.3 Anpassungen beim Vollzug**

Bezüglich der Organisation des Vollzugs äussert sich die KOKES in ihren Empfehlungen nicht. Mit Art. 400 Abs. 1 nZGB stellt das neue Bundesrecht aber differenziertere Anforderungen an die Professionalität und Qualität der Mandatsführung, als dies mit Art. 379 Abs. 1 ZGB im bestehenden Recht der Fall ist. So haben die Beiständinnen und Beistände für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet zu sein, die dafür erforderliche Zeit einsetzen zu können und die Aufgabe selber wahrzunehmen. Diesen Forderungen müssen die Kantone Rechnung tragen.

### **2.2.4 Schaffung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen**

Schliesslich haben die Kantone diesen Neuerungen die notwendige gesetzliche Basis zu verleihen: Bestehende kantonale Gesetze und Verordnungen sind zu ersetzen oder anzupassen. Dabei sind auch Bestimmungen zum Vollzug einer fürsorgerischen Unterbringung und allenfalls kantonale Verfahrensbestimmungen zu erlassen sowie bezüglich der Staatshaftung Qualitätsvorgaben für die Behördenmitglieder zu formulieren und eine allfällige Regressmöglichkeit festzuschreiben.

### **2.2.5 Kenntnisgabe an den Bund**

Gemäss Art 52 Abs. 4 Schlusstitel ZGB müssen die Kantone ihre neuen Gesetze dem Bundesamt für Justiz zur Kenntnis bringen. Gemäss bisherigem Recht musste beim Bund die Genehmigung eingeholt werden.

## **2.3 Zur Umsetzung im Kanton Basel-Stadt**

Die Erarbeitung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzwesens im Kanton Basel-Stadt bewegte sich im Rahmen der Empfehlungen der KOKES und verfolgte die folgenden Ziele: angemessene Umsetzung der neuen Anforderungen des Bundes, Schaffung von effektiven und effizienten Strukturen und Abläufen, die sowohl dem Schutzbedarf der Bevölkerung, der Rechtsstaatlichkeit im Verfahren als auch der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen, sowie Erreichen einer breiten fachlichen und politischen Akzeptanz für das neue System.

### **2.3.1 Das heutige kantonale System und der Änderungsbedarf**

Die Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt ist bereits eine professionelle Behörde. Sie besteht nicht – wie dies in vielen Gemeinden der Fall ist – aus politisch gewählten Mitgliedern (z.B. Gemeinderäten), bei denen eine entsprechende fachliche Ausbildung nicht vorausgesetzt werden kann. Vielmehr gehören der aktuellen Behörde vorwiegend Juristinnen und Juristen sowie auch Fachpersonen der Bereiche Psychologie und Sozialarbeit mit zum Teil langjähriger Erfahrung im Vormundschaftswesen an. Dennoch ist der Anpassungsbedarf in Basel-Stadt beträchtlich. Nachfolgend werden die entsprechenden Punkte aufgezählt (Ziffer 1 bis 4). Änderungsbedarf gibt es aber nicht nur bei der Behörde, also beim Entscheidgremium, sondern auch im Beschwerdewesen (nachfolgend Ziffer 5) und im Vollzug, also in den Bereichen, in denen die von der Behörde verfügbaren Mandate geführt werden (nachfolgend Ziffern 6 und 7). Einer der heutigen Bereiche umfasst sowohl die anordnende Funktion als auch den Vollzug, was mit dem neuen Recht geändert werden muss (nachfolgend Ziffer 8).

1. Heute werden in unserem Kanton vormundschaftliche Entscheide durch verschiedene und auf drei Departemente verteilte Instanzen gefällt: Die Vormundschaftsbehörde ist für den grössten Teil der Entscheide zuständig. Hierzu gehören zum Beispiel die Errichtung von verschiedenen Arten von Beistandschaften für Kinder und Erwachsene, das Erlassen von Weisungen an Eltern, vorsorgliche Obhutsentzüge für Kinder und Jugendliche oder die Regelung der Vaterschaft und des Unterhalts. Hinzu kommen Genehmigungsgeschäfte gemäss ZGB, beispielsweise von Inventaren, von Unterhaltsverträgen oder von Rechtsgeschäften (z.B. Erbteilungen). Die Entscheide der Vormundschaftsbehörde werden in zwei verschiedenen Abteilungen vorbereitet und getroffen: Entscheide für Erwachsene und im rechtlichen Kinderschutz in der (bisherigen) Vormundschaftlichen Abteilung der Vormundschaftsbehörde (seit April 2011: Vormundschaftsbehörde) im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und die übrigen Entscheide im Kinderschutz im behördlichen Teil der Abteilung Kindes- und Jugendschutz (AKJS), die sich seit dem 1. Januar 2009 aufgrund der Verwaltungsreform im Erziehungsdepartement befindet und bis zur Inkraftsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts diese Kompetenz delegierterweise beibehält. Die zweite gewichtige Entscheidungsinstanz neben der Vormundschaftsbehörde

ist der Vormundschafts-, Jugend- und Fürsorgerat (VJFR). Er entscheidet beispielsweise über definitive Obhutsentzüge bei Kindern, über fürsorgerische Freiheitsentziehungen bei Erwachsenen sowie über Weisungen an Suchtkranke gemäss Gesetz gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel (Alkohol- und Drogengesetz, ADG). Die Departementsleitung des Departementes für Wirtschaft, Soziales und Umwelt ist als Aufsichtsbehörde beispielsweise für den Entzug der elterlichen Sorge zuständig. Entmündigungen und Verbeiratungen gegen den Willen der betroffenen Person werden vom Zivilgericht ausgesprochen. Und die Psychiatrierekurskommission schliesslich entscheidet über die Rückbehaltung von Personen in der psychiatrischen Klinik.

Gemäss neuem Bundesrecht ist für die Anordnung aller behördlichen Massnahmen künftig allein die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zuständig. Eine Delegation der Entscheidkompetenz ist einzig im Bereich fürsorgerische Unterbringung möglich, wonach gemäss Art. 429 nZGB die Kantone Ärztinnen und Ärzten das Recht einräumen können, eine Unterbringung bis zu einer Dauer von maximal sechs Wochen anzuordnen. Die heute bereits auf Art. 397b Abs. 2 ZGB sowie Psychiatriegesetz geltende Einweisungskompetenz der Ärztinnen und Ärzte des kantonsärztlichen Dienstes soll in das neue Recht übernommen werden.

2. Die heutige Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt kennt keine Kollegialentscheide. Alle Entscheide werden von Fachpersonen abgeklärt, formuliert und im Namen der Leitung der Vormundschaftsbehörde unterzeichnet. Künftig sind gemäss Art. 440 Abs. 2 nZGB alle Entscheide im mindestens drei Personen umfassenden Gremium zu fällen. Von dieser Anforderung ausgenommen sind lediglich nicht strittige Entscheide in Fragestellungen mit geringem Ermessensspielraum und geringem Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person. Diese Einzelentscheide sind im neuen kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz abschliessend aufzuzählen.
3. Abklärungen und Entscheide im Erwachsenenschutz werden heute vorwiegend von Juristinnen und Juristen vorgenommen, bei solchen im Kinderschutz sind auch Sozialarbeitende beteiligt. Die künftige KESB wird eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde sein müssen. Die vom Gesetzgeber geforderte Interdisziplinarität wird sowohl im Entscheidgremium als auch im Abklärungsbereich umgesetzt werden. Sie soll insbesondere auch in der Besetzung der leitenden Funktionen der KESB abgebildet werden.
4. Mit dem VJFR (siehe auch Ziffer 1 in diesem Abschnitt), der auch als Jugendgericht bei Straffälligkeit von Jugendlichen amtiert, hat Basel-Stadt eine gerichtliche Instanz für vormundschaftliche Entscheide mit hohem Eingriff in die Handlungsfähigkeit und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, nämlich als Jugendschutzkammer für definitive Obhutsentziehungen bei Kindern und Jugendlichen und als Vormundschaftsrat für fürsorgerische Freiheitsentziehungen bei erwachsenen Personen mit starker Verwahrlosung, Demenz, psychischer Krankheit oder Suchtproblematik. Daneben ist er als Fürsorgerat auch für Weisungen und Massnahmen gemäss Alkohol- und Drogengesetz (ADG) zuständig. Der VJFR führt in den meisten Fällen Verhandlungen durch, was bedeutet, dass alle Parteien und ihre Vertreter eingeladen und vor dem ganzen Gremium angehört werden. Die-

se Instanz genießt in der Basler Fachwelt hohe Akzeptanz, so dass ihre Wirkungsweise in diesen Fällen weitgehend ins neue System übernommen werden soll.

5. Das Beschwerdewesen für vormundschaftliche Entscheide ist in Basel-Stadt zum Teil einstufig, zum Teil zweistufig organisiert. Als erste Beschwerdeinstanz sind – je nach vormundschaftlichem Entscheid – die Aufsichtsbehörde, die Psychiatrierekurskommission oder das Verwaltungsgericht zuständig, zweitinstanzlich gehen Rekurse gegen Entscheide der Aufsichtsbehörde ans Verwaltungsgericht. Dieses System soll an die Forderung gemäss neuem Recht, die Beschwerdeinstanz sei gerichtlich auszugestalten, angepasst werden. Gleichzeitig soll das System im Kanton Basel-Stadt vereinfacht und vereinheitlicht werden.
6. Die heutige Amtsvormundschaft als Vollzugsabteilung vorwiegend im Erwachsenenschutz ist heute noch Teil der Vormundschaftsbehörde. Die Abteilung Kindes- und Jugendschutz als Vollzugsabteilung im Kindes- und Jugendschutz gehörte bis Ende des Jahres 2008 ebenfalls der Vormundschaftsbehörde an. Heute ist sie im Erziehungsdepartement angesiedelt. Künftig sollen beide Bereiche zwecks Trennung von Anordnung und Vollzug nicht Teil der KESB sein.
7. Zudem wird die Amtsvormundschaft einen neuen Namen erhalten müssen, denn den Begriff „Vormundschaft“ gibt es im neuen Erwachsenenschutzrecht nicht mehr. Das neue Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) wird zudem neu strukturiert werden müssen, weil die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger künftig die Mandatsführung persönlich ausüben müssen, also nicht mehr in wesentlichen Teilen an Mitarbeitende delegieren dürfen (siehe Kapitel 3.3.1, tuteur général).
8. Die AKJS ist heute nicht nur Vollzugsabteilung. Auf Leitungsebene werden in Delegation von der Vormundschaftsbehörde unter Mitwirkung der Mitglieder des juristischen Sekretariats vormundschaftliche Verfügungen im Kindes- und Jugendschutz erlassen. Dieser Aufgabenbereich muss mit dem neuen Bundesrecht zur neuen KESB wechseln, denn gemäss Art. 440 Abs. 3 nZGB nimmt die Erwachsenenschutzbehörde auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde wahr.

### **2.3.2 Die heutige kantonale gesetzliche Basis und der Änderungsbedarf**

Das heutige Gesetz vom 13. April 1944 über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz (VBG) regelt einerseits die Behördenorganisation (Vormundschaftsbehörde, Vormundschafts- und Jugendrat sowie Aufsichtsbehörden) und erlässt Vorschriften über die Geschäftsbesorgung. Andererseits bestimmt es ausführlich das Jugendschutzverfahren. Das VBG wird vollständig durch das neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz ersetzt. Ausserdem sind von Anpassungsbedarf betroffen: das Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EGzZGB) vom 27. April 1911, das Gesetz über Behandlung und Einweisung psychisch kranker Personen (Psychatriegesetz) vom 18. September 1996, das Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 20. März 1975 (Alkohol- und Drogengesetz; ADG) vom 19. Februar 1976, das Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspfle-

ge (VRPG) vom 14. Juni 1928, das Schulgesetz vom 4. April 1929 und schliesslich das Bürgerrechtsgesetz (BÜRGG) vom 29. April 1992. Des Weiteren erfordern die neuen rechtlichen Bestimmungen die Anpassung einiger kantonaler Verordnungen.

Vor dem Hintergrund der im Zug des Erlasses des KESG erforderlichen Gesetzesänderungen wird darauf hingewiesen, dass vorgesehen ist, im Anschluss an den bevorstehenden Erlass eines neuen kantonalen Gesundheitsgesetzes die umfassende Überprüfung des Psychiatriegesetzes an die Hand zu nehmen, um auch dieses Gesetz auf den Stand einer modernen Gesundheitsgesetzgebung zu bringen.

### **2.3.3 Vorgehensweise**

Im Kanton Basel-Stadt wurde im Jahr 2008 ein Projekt zur Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts installiert. In verschiedenen Teilprojektgruppen wurden die neue Behörde, das neue Beschwerdewesen, die Optimierung im Vollzug und die neue gesetzliche Grundlage erarbeitet. Dabei wirkten Vertreterinnen und Vertreter derjenigen Stellen und Gremien mit, die im jetzigen Vormundschaftswesen des Kantons Basel-Stadt tätig sind. Die in den Teilprojekten erarbeiteten Zwischenergebnisse wurden einem breiteren Kreis an Fachpersonen zur kritischen Würdigung vorgelegt: Expertengespräche, Austauschgespräche mit Fachpersonen aus der Praxis und/oder Entscheidungsträgerinnen und -trägern anderer Kantone sowie ein sogenanntes Soundingboard mit weiteren Fachpersonen und Mitgliedern von Partnerorganisationen im kantonalen Vormundschaftswesen dienten der Einschätzung der Tragfähigkeit der erarbeiteten Vorschläge. Den Abschluss bildet eine vom Regierungsrat autorisierte Vernehmlassung bei Fachverbänden, Partnerinstitutionen und Parteien sowie bei den Einwohnergemeinden und bei den Departementen.

## **3. Grundzüge der Vorlage**

### **3.1 Die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)**

#### **3.1.1 Gerichts- oder Verwaltungsbehörde**

Die Kantone können selber bestimmen, ob sie die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) als Gerichts- oder als Verwaltungsbehörde organisieren wollen und ob sie sie auf Gemeinde-, Bezirks- oder Kantonebene ansiedeln wollen. Letzteres dürfte im Kanton Basel-Stadt keine Diskussion ergeben, da bereits die heutige Vormundschaftsbehörde als einzige in der ganzen deutschen Schweiz seit je her auf Kantonebene angesiedelt ist. Diese Zuordnung ist mit der kleinen Zahl an Gemeinden in unserem Kanton begründet und war bisher nie bestritten. Die kantonale Lösung kann daher weiterhin als den Bedürfnissen entsprechend erachtet werden.

Bisher war die Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt eine Verwaltungsbehörde. Um das Projekt Umsetzung neues Erwachsenenschutzrecht angemessen organisieren zu können, musste im Voraus der Zwischenentscheid gefällt werden, ob die künftige KESB weiterhin eine Verwaltungsbehörde sein oder neu eine gerichtliche Instanz werden soll. Aus den nach-

folgend genannten Gründen wurde entschieden, dass die KESB weiterhin eine Verwaltungsinstanz sein soll.

1. Die vom Bund im Jahr 2003 in Vernehmlassung geschickte Version eines revidierten ZGB enthielt den Begriff „Fachgericht“ für die neue Behörde, wobei nicht ein Gericht im formellen Sinne verlangt wurde, sondern ein Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügendes Organ. Der Kanton Basel-Stadt äusserte sich im Vernehmlassungsverfahren dahingehend, dass er die Einführung von Fachbehörden anstelle von Laienbehörden sehr befürwortet, dass er aber anregt, vom Begriff Fachgericht Abstand zu nehmen und die Organisation der Behörde den Kantonen zu überlassen. Der politische Wille im Kanton Basel-Stadt legte Wert darauf, anstelle eines Gerichtes im formellen Sinne weiterhin eine Verwaltungsbehörde mit der Aufgabe betrauen zu können (siehe Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates vom 9. März 2004). Der Kanton Basel-Stadt stand mit dieser Haltung nicht allein da: In keinem der Deutschschweizer Kantone gibt es heute eine Gerichtslösung. In der Botschaft zum neuen Recht vom 28. Juni 2006 heisst es denn auch, die Gerichtslösung sei bei der Vernehmlassung „auf breite Ablehnung“ gestossen. Der Regierungsrat begründete seine Haltung wie folgt: 1. Zur Wahrung des Anspruches auf eine richterliche Beurteilung genüge es grundsätzlich, wenn ein Entscheid auf kantonaler Ebene zumindest letztinstanzlich von einem Gericht beurteilt werde. 2. Aufgrund der Kosten sollten die Kantone die Möglichkeit haben, bestehende Strukturen zu übernehmen. 3. Bei einem politischen Wahlverfahren durch das Volk, wie es für Gerichte im Kanton Basel-Stadt die Regel ist, wäre es schwierig, die Stellen mit den für die Fachbehörde erforderlichen Fachpersonen zu besetzen.
2. Bei einer Nachfrage bei den Gerichten (Zivilgericht und Appellationsgericht) im Jahr 2008 sprachen sich diese erneut für eine Verwaltungsbehörde aus. Begründet wurde diese Haltung damit, dass in einer kantonalen Verwaltungsbehörde die erforderliche spezielle Fachkompetenz am besten gewährleistet werden könne.
3. Das heutige Vormundschaftswesen in Basel-Stadt hat mit dem VJFR neben der Verwaltungsbehörde eine gerichtliche Entscheidungsinstanz. Auch bei einer künftigen Verwaltungsbehörde kann für bestrittene Entscheide mit starker Beschränkung der Handlungsfähigkeit oder der Persönlichkeitsrechte ein gerichtsähnliches Verfahren vorgesehen werden.

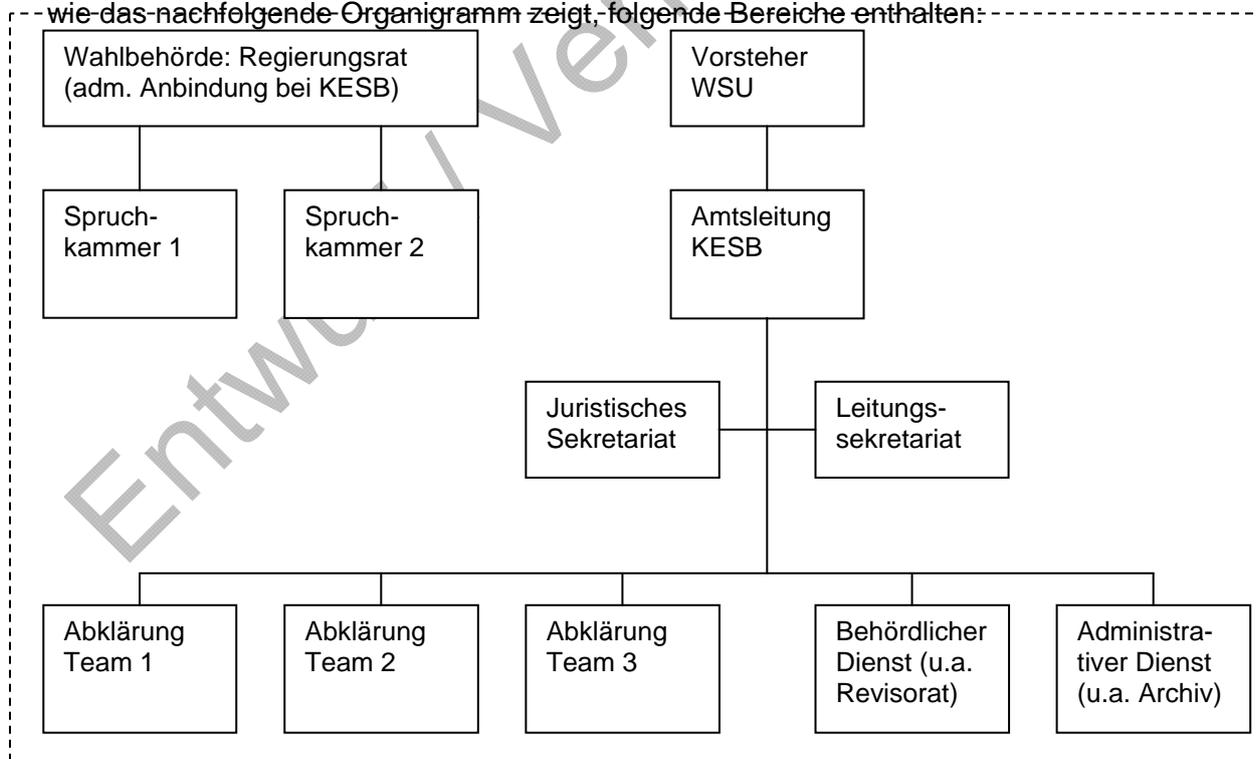
Dieser Vorentscheid zu einer Verwaltungsbehörde scheint auch aus heutiger Sicht und nach vertieften Auseinandersetzungen mit den Umsetzungsmöglichkeiten angemessen. Die künftige KESB wird etwas mehr als 5 000 Entscheide zu fällen haben. Nur rund 4% davon (etwas über 200 Entscheide) werden für die betroffene Person einen starken Eingriff in ihre Handlungsfähigkeit oder die persönlichen Rechte bedeuten, bei welchem eine gerichtsähnliche Entscheidungsfindung der Behörde indiziert wäre. Dies ist zum Beispiel bei Obhutsentzügen, fürsorglichen Unterbringungen oder strittigen Beistandschaften mit Beschränkung der Handlungsfähigkeit der Fall. Für diese Fälle kann innerhalb der Verwaltungsbehörde ein gerichtsähnliches Verfahren zum Zuge kommen. Die weitaus meisten Entscheide (96%), die die Behörde zu treffen hat, sind aber unbestritten und beinhalten keine oder nur geringe Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte. Als Beispiele für solche Entscheide sind die Errichtung von Beistandschaften mit dem Einverständnis der betroffenen Person, die Genehmigung der Rechenschaftsberichte der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger oder die Genehmigung von

Unterhaltsverträgen zu nennen. Für gut 2'800 oder 56% dieser Fälle ist ein Kollegialentscheid einer Verwaltungsbehörde zweifellos angemessen. Bei den verbleibenden rund 2'000 oder 40% weiteren Fällen kann – weil kein Ermessensspielraum besteht und weil keine interdisziplinäre Einschätzung notwendig ist – gemäss Art. 440 Abs. 2 zweiter Satz nZGB der Entscheid einem einzelnen Behördenmitglied überlassen werden. All diese Entscheide von einem Gericht fällen zu lassen, ist nicht notwendig und aus Kostengründen auch unverhältnismässig.

Gemäss neuem Recht wäre als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde auch eine reine Verwaltungsbehörde möglich, die ohne gerichtsähnlichen Verfahrensanteil grundsätzlich im Kollegium entscheidet, eine stattliche Anzahl an Entscheiden aber auch als Einzelentscheide fällen kann. Anhörungen vor dem Kollegium wären gemäss neuem Bundesrecht nur bei fürsorglicher Unterbringung notwendig. Aufgrund der guten Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt mit dem VJFR soll die KESB aber auch als Verwaltungsbehörde in einem gerichtsähnlichen Verfahren entscheiden können, also beide Elemente enthalten: Sie soll dort in schlanker Weise zu einem Entscheid gelangen, wo dies vertretbar ist. Bei Entscheiden mit starkem Eingriffscharakter (siehe die oben genannten 4% entsprechender Fälle) soll die KESB aber gerichtsähnlich funktionieren und Verhandlungen durchführen, ähnlich dem Verfahren vor dem heutigen VJFR (vergleiche Kapitel 2.3.1, Ziffer 4.). Die nachfolgenden Ausführungen zeigen diese Ausgestaltung auf.

### 3.1.2 Die Struktur der neuen KESB

Die neue interdisziplinär arbeitende Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) wird, wie das nachfolgende Organigramm zeigt, folgende Bereiche enthalten:



1. Kern der Behörde sind zwei Spruchkammern, in welchen Kollegialentscheide gefällt wer-

den. Den Vorsitz dieser Kammern haben Juristinnen oder Juristen inne, die vom Regierungsrat in diese Funktion gewählt werden und nur administrativ der Departementsleitung direkt unterstehen. Sie sind demnach nicht weisungsgebunden, also in ihren Entscheiden unabhängig. Als Vorsitzende der Spruchkammern haben sie die Verfahrensleitung der ihnen zugewiesenen Fälle inne. Mit den Vorsitzenden tagen jeweils mindestens zwei weitere Fachpersonen mit unterschiedlichem beruflichem Hintergrund (Sozialarbeit, Psychologie/Pädagogik, Recht). Mindestens zwei verschiedene Berufsgattungen müssen an einem Kollegialentscheid beteiligt sein. Diese Fachpersonen rekrutieren sich aus den Leitungen inklusive Stellvertretungen der nachfolgend beschriebenen Abklärungsteams (siehe Ziffer 2 und 3). Diese Personen sind bezüglich ihrer Funktion als Mitglieder der Spruchkammer nicht weisungsgebunden. Zusätzlich können externe, praktizierende Fachpersonen weiterer Berufsgattungen (zum Beispiel Medizin oder Psychiatrie) in der Spruchkammer mitentscheiden. Diese Personen sind vom Regierungsrat gewählt.

2. In drei Abklärungsteams wird der Sachverhalt bei Meldungen an die KESB abgeklärt und der Spruchkammer Antrag gestellt. Auch ihnen gehören Fachpersonen aus den Bereichen Recht, Sozialarbeit und Psychologie/Pädagogik an, wobei diese Berufsgattungen auch auf der Leitungsebene der Abklärungsteams vertreten sein sollen. Es ist vorgesehen, dass sich im Sinne der Bildung eines Kompetenzzentrums bestimmte Mitarbeitende auf Abklärungen im Kinderschutz spezialisieren. Den Abklärungsteams können kaufmännische Fachkräfte zugeteilt werden. Die Leitungen und die Stellvertretungen dieser Teams werden – wie unter Ziffer 1. bereits erwähnt – als Mitglieder in die Spruchkammern berufen.
3. Neben den Abklärungsteams gehören der KESB zwei Dienste an. Der eine der beiden erbringt behördliche Leistungen in den Bereichen Finanzen, Revisorat, Inventuren und Kindesvermögenskontrolle. Dabei geht es im Bereich Finanzen unter anderem darum, Vermögen von Verbeiständeten in Verwahrung zu nehmen oder den Rahmen für eine sichere Vermögensanlage vorzugeben. Im Revisorat werden die Berichte (periodische und Schlussberichte) der Mandatsträger dahingehend überprüft, ob die Mandatsführung dem Auftrag entspricht, ob die Rechnung stimmt und ob bei der Vermögensverwaltung die behördlichen Vorschriften eingehalten wurden. Bei den Inventuren wird dafür gesorgt, dass die Inventare der Klientinnen und Klienten rechtzeitig und umfassend aufgenommen werden. Und im Bereich Kindesvermögenskontrolle schliesslich wird beispielsweise überprüft, ob ein Kindesvermögen im Todesfall eines Elternteils einer Überwachung durch die Behörde bedarf. All die Klärungen in diesem behördlichen Dienst werden einer der Spruchkammern zum Entscheid vorgelegt. Der Leiter oder die Leiterin dieses Dienstes oder ihre Stellvertretung kann – wie die entsprechenden Leitungspersonen der Abklärungsteams – als Mitglied in die Spruchkammern berufen werden. Der andere Dienst ist für die verschiedenen administrativen Belange der KESB zuständig. Hierzu gehören zum Beispiel das Sekretariat, die Registrierung und Archivierung der Akten oder die Pflege der elektronischen Daten.
4. Die drei Abklärungsteams und die beiden Dienste unterstehen der KESB-Leitung. Diese wird als Dienststellenleitung vom Regierungsrat angestellt und untersteht direkt der Departementsleitung. Der KESB-Leitung gehören als Stabsfunktionen ein Leitungssekretari-

at und ein juristisches Sekretariat an. Die Mitglieder des Letzteren vor allem als Schreiberin und Schreiber der Spruchkammern eingesetzt werden.

### 3.1.3 Wichtigste Verfahrensaspekte der neuen KESB

Das neue Recht enthält in Art. 443 nZGBff zwingende Verfahrensvorschriften. Daneben können die Kantone eigene Verfahrensbestimmungen erlassen (siehe hierzu Kapitel 5, Erläuterungen § 6). Im folgenden Abschnitt werden einige wesentliche kantonal geregelte Verfahrensaspekte der KESB dargestellt.

1. Die KESB ist zuständig, wenn eine Hilfestellung oder Unterstützung zum Schutz einer Person angeordnet werden muss. Behördliche Massnahmen sind jedoch subsidiär zu anderen Hilfemöglichkeiten. Oft kann einer Person geholfen werden, ohne dass die Unterstützung behördlich angeordnet wird. Es macht daher Sinn, dass Hilfeanfragen oder Meldungen bezüglich Unterstützungsbedarf von Personen nicht nur an die KESB, sondern auch an staatliche oder private Beratungsstellen gerichtet werden. Ergehen Meldungen an diese Stellen, haben diese die Hilfemöglichkeit einzuschätzen. Stellen sie fest, dass die Betroffenen ohne behördliche Anordnung nicht angemessen geschützt werden können, haben sie den Fall an die KESB zu melden und gegebenenfalls Antrag auf Errichtung einer Massnahme oder auf eine behördliche Abklärung zu stellen (weiteres zur Meldepflicht siehe Kapitel 5, Erläuterungen zu § 6).
2. In den Abklärungsteams werden Meldung und Anträge auf behördliche Massnahmen abgeklärt und geprüft und dann Antrag an die Spruchkammer gestellt. Wenn der Bedarf der Anordnung einer behördlichen Schutzmassnahme nicht offensichtlich ist, kann der oder die Vorsitzende der zuständigen Spruchkammer einer geeigneten Stelle, insbesondere der AKJS, dem Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) oder der Suchtberatung eine sogenannte prozesshafte<sup>2</sup> Abklärung in Auftrag geben. Nach erfolgter Abklärung erstellen diese Stellen der KESB einen Bericht, in welchem sie entweder einen Antrag auf Anordnung einer Massnahme stellen oder mitteilen, dass eine Anordnung nicht notwendig sei, weil die betroffene Person kooperiert und ausreichend geschützt sei. Die KESB entscheidet in der Folge gestützt auf ihre eigenen Abklärungen sowie auf den Bericht der Fachstelle über die Anordnung einer Massnahme oder die Dahinstellung des Verfahrens.
3. Die KESB fällt ihre Entscheide grundsätzlich im Kollegium. Gemäss Art. 440 Abs. 2 nZGB können die Kantone für bestimmte Entscheide vom Grundsatz des Kollegialentscheids abweichen. Insbesondere bei Entscheiden mit geringem Ermessensspielraum und geringem Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person sollen Einzelentscheide gefällt werden können. Die entsprechenden Fälle sind im Gesetz abschliessend aufzuzählen. Im Kanton Basel-Stadt wird der von der KOKES vorgeschlagene Spielraum bezüglich Einzelentscheide voll ausgenutzt (siehe auch Kapitel 5, Erläuterungen zu § 4). Die Einzelentscheide werden von der oder dem Vorsitzenden der Spruchkammer gefällt.

---

<sup>2</sup> Prozesshafte Abklärung: Ist bei einer Meldung an die KESB nicht auszuschliessen, dass der betroffenen Person möglicherweise ohne Anordnung durch die KESB geholfen werden kann, delegiert die KESB die Abklärung an eine staatliche Beratungs- oder Vollzugsstelle mit dem Auftrag, die Person parallel zur Abklärung zu beraten und ihr die notwendige Hilfestellung anzubieten.

Umgekehrt sollen bei Entscheiden mit starker Beschränkung der Handlungsfähigkeit und der Persönlichkeitsrechte und bei strittigen Entscheiden Verhandlungen durchgeführt werden, wie dies beim heutigen System des VJFR gehandhabt wird. Art. 447 Abs. 2 nZGB erklärt die Anhörung vor dem Kollegium im Fall der fürsorgerischen Unterbringungen als zwingend. Im Kanton Basel-Stadt soll diese Form der Entscheidungsfindung auf die oben genannten Fälle ausgedehnt werden. Eine Verhandlung durchzuführen bedeutet, dass die betroffene Person, ihre Vertretung, allenfalls Abklärungspersonen oder Verfasser von Gutachten sowie involvierte Angehörige zur direkten Anhörung vor die Spruchkammer geladen werden. Nach den Anhörungen wird im Gremium geheim beraten und anschliessend den Betroffenen der Entscheid mündlich eröffnet und begründet. In diesen Fällen entscheidet die Spruchkammer also gerichtsähnlich. Bei Verhandlungen wird bei der Zusammensetzung der Spruchkammer auf Unabhängigkeit geachtet, das heisst, Personen des mit der Abklärung betrauten Teams wirken bei der Entscheidung nicht mit. Zudem können zusätzlich ein bis zwei externe gewählte Fachpersonen als vierte und fünfte unabhängige Mitglieder in die Spruchkammer berufen werden. Der KESB stehen hierzu Personen der Berufsgattungen Medizin, Psychiatrie oder Treuhand zur Verfügung. Der Entscheid über die Durchführung einer Verhandlung richtet sich nach § 3 Abs. 2 KESG. Danach kann der Vorsitz der Spruchkammer die Durchführung einer Verhandlung verfügen, oder die betroffene oder eine ihr nahe stehende Person kann eine Verhandlung verlangen.

4. In Notfällen müssen Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutz rund um die Uhr gefällt werden können. Im Bereich fürsorgerische Unterbringung von Erwachsenen soll entsprechend Art. 429 nZGB wie heute der kantonsärztliche Dienst dafür zuständig sein. Für alle übrigen dringlichen Entscheide muss die KESB erreichbar sein, was einen Pikett-Dienst erfordert. Dieser Dienst wird so eingerichtet, dass er von staatlichen Stellen mit rund um die Uhr telefonisch erreichbar ist, nicht aber von der Öffentlichkeit. Hilfesuchende beispielsweise im Kinderschutz sollen sich über den AKJS-Pikett-Dienst Hilfe holen. Kann die AKJS bei ihrer Abklärung vor Ort keine Einigung für eine Notlösung erzielen, holt sie telefonisch einen Entscheid beim KESB-Pikett ein. Dieses Vorgehen entspricht dem heutigen bewährten System und ist zulässig, zumal gemäss Art. 445 Abs. 2 nZGB die KESB in Fällen mit besonderer Dringlichkeit auch ohne Anhörung aller beteiligten Personen sofort entscheiden kann. Innert 48 Stunden nach dem telefonischen Entscheid erlässt die KESB eine schriftliche Verfügung.

### **3.1.4 Neue Aufgaben der neuen KESB**

Mit dem neuen Recht erhält die KESB im Vergleich zu den heutigen Vormundschaftsbehörden verschiedene neue Aufgaben. Neben den in Kapitel 2.1 bereits genannten (z.B. Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung) können die Kantone gemäss Art. 437 nZGB die Nachbetreuung im Anschluss an eine fürsorgerische Unterbringung (FU) regeln. Sie können auch ambulante Massnahmen vorsehen. Diese Möglichkeit ist gemäss vorliegendem Gesetzesentwurf für den Kanton Basel-Stadt vorgesehen. Mit einer ambulanten Massnahme soll ein milderer Eingriff als eine FU ermöglicht werden, sofern die FU nicht absolut notwendig ist (vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 5, Vorbemerkungen zu §§ 12-14). Die Umsetzung dieser ambulanten Massnahmen im Kanton Basel-Stadt ist wie folgt vorgesehen:

1. **Ambulante Massnahmen:** Im Bereich der Suchterkrankungen findet sich im geltenden kantonalen Recht die Möglichkeit der Anordnung von ambulanten Massnahmen, wie zum Beispiel die Unterstellung unter eine staatliche oder private Fürsorgestelle oder die spezialärztliche Untersuchung und Beratung in medizinischer und sozialer Hinsicht (vgl. § 7 Abs. 2 lit. b-d Alkohol- und Drogengesetz). Diese Bestimmung aus dem Alkohol- und Drogengesetz soll ins neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz übernommen werden und zur Gewährleistung der persönlichen Fürsorge nicht nur für suchtkranke Personen Anwendung finden, sondern auch bei psychischen Erkrankungen und bei schwerer Verwahrlosung.
2. **Nachsorge nach einer fürsorgerischen Unterbringung:** Im Gesundheitsdepartement wurde vor einigen Jahren eine Ergänzung des Psychiatriegesetzes angedacht, wonach für eine schwer psychisch kranke Person unter bestimmten Voraussetzungen eine klinische Nachsorge angeordnet werden kann. In diesem Sinn ist im vorliegenden Entwurf des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes vorgesehen, dass eine psychisch schwer kranke oder eine schwer verwahrloste Person dazu verpflichtet werden kann, sich einer Nachbetreuung im Rahmen einer ambulanten medizinischen Kontrolle zu unterziehen. Wenn diese Person wiederkehrend persönliche Fürsorge benötigt oder auf eine zumindest längerfristige medizinische Behandlung angewiesen ist, aber infolge ihrer Erkrankung bzw. Verwahrlosung nicht oder nur bedingt in der Lage ist, Hilfe anzunehmen, soll diese von der KESB angeordnet werden. Nimmt die betroffene Person auch die angeordnete Hilfe nicht in Anspruch, ist erneut eine FU zu prüfen.

### 3.2 Die neuen Beschwerdeinstanzen und Aufsicht

Gemäss Art. 450 nZGB kann gegen Entscheide der KESB Beschwerde beim zuständigen Gericht erhoben werden. Es ist demzufolge eine gerichtliche Beschwerdeinstanz zwingend vorgeschrieben (vgl. auch Kapitel 5, Vorbemerkungen zu §§ 14-17). Im Kanton Basel-Stadt wird das Beschwerdewesen neu einstufig organisiert: Gegen einen Entscheid der KESB kann direkt beim Gericht Beschwerde erhoben werden.

#### 3.2.1 Gerichtliche Beschwerdeinstanz

Für Beschwerden gegen alle Arten von Verfügungen ausser derjenigen betreffend FU von Erwachsenen ist das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht zuständig. Das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht ist bereits heute mit Entscheiden im Bereich des Erwachsenen- und Kindesschutzes befasst. Es ist somit sinnvoll, wenn das Verwaltungsgericht künftig als gerichtliche Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Entscheidungen der KESB beurteilt. Nachdem die KESB ihre Entscheide als interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde fällt, ist es gerechtfertigt, Beschwerden gemäss Art. 450 nZGB ausschliesslich von Juristinnen und Juristen beurteilen zu lassen.

#### 3.2.2 Gerichtliche Beschwerdeinstanz für fürsorgerische Unterbringung

Beschwerden gegen Verfügungen betreffend fürsorgerische Unterbringung (FU) der KESB und der Ärztinnen und Ärzte sind neu an die Rekurskommission für fürsorgerische Unterbringung (FU-Rekurskommission) zu richten. Die FU-Rekurskommission ist zudem auch das

für Begehren um gerichtliche Beurteilung im Zusammenhang mit FU, Behandlungen psychischer Störungen ohne Zustimmung und Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit zuständige Gericht (Art. 439 nZGB). Die FU-Rekurskommission wird in Anlehnung an die heutige Psychiatrierekurskommission (PRK), welche mit dem neuen Recht entfällt, konzipiert. Deren interdisziplinär zusammengesetzte Mitglieder werden vom Regierungsrat gewählt. In formeller Hinsicht ist zu beachten, dass Beschwerden gegen Entscheidungen im Rahmen der FU gemäss Art. 450e Abs. 5nZGB rasch – in der Regel innerhalb von fünf Arbeitstagen seit Eingang der Beschwerde – entschieden werden müssen. Diese Sachlage rechtfertigt es, als gerichtliche Beschwerdeinstanz für alle Beschwerden im Bereich der FU ein interdisziplinäres Fachgremium zu schaffen. Dieses Gremium entspricht den Anforderungen an ein Gericht im Sinn von Art. 6 EMRK. Die administrative Anbindung soll an ein oberes kantonales Gericht, alternativ an das Präsidialdepartement erfolgen. Die Abklärungen hierzu sind noch nicht definitiv abgeschlossen.

### **3.2.3 Aufsicht**

Das neue Erwachsenenschutzrecht äussert sich zu den kantonalen Aufsichtsbehörden in Art. 441 nZGB und stellt in Aussicht, dass allenfalls in einer Verordnung weitere Bestimmungen über die Aufsicht erlassen werden. Gemäss Botschaft haben die Aufsichtsbehörden für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Die Aufsichtsbehörden werden keine Entscheid- oder Genehmigungsfunktionen mehr inne haben. Dies wäre auch angesichts der KESB als Fachbehörde und dem Rechtsmittelverfahren vor Gericht nicht mehr angezeigt. Damit reduzieren sich ihre Aufgaben klar gegenüber heute.

Im Kanton Basel-Stadt, in welchem es weiterhin nur eine Vormundschaftsbehörde für den ganzen Kanton geben wird, hat die gemäss Botschaft vorgesehene Überwachung einer einheitlichen Rechtsanwendung nur eine sehr nachgeordnete Bedeutung. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde wird sich daher inhaltlich und umfangmässig nicht von der Aufsichtsfunktion, welche das zuständige Departement gegenüber allen ihm zugeordneten Dienststellen inne hat, unterscheiden.

## **3.3 Anpassungen im Bereich des Vollzugs**

### **3.3.1 Anpassungen beim Vollzug des Erwachsenenschutzes**

Mit dem neuen Recht soll der Vollzug von der anordnenden Behörde, der KESB getrennt werden. Das neue Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) wird demnach eine eigene Dienststelle innerhalb des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Wie bereits in Kapitel 2.2 Ziffer 3 formuliert, stellt der Bund mit dem neuen Recht gemäss Art. 400 Abs. 1 nZGB auch an die Beiständinnen und Beistände höhere Anforderungen. Insbesondere die Forderungen, die Aufgabe der Mandatsführung selber vorzunehmen und die dafür erforderliche Zeit einsetzen zu können, haben Auswirkung auf die Struktur der künftigen Vollzugsabteilung im Erwachsenenschutz. Die heutige Amtsvormundschaft ist in Kleinteamen organisiert, in welchen die Amtsvormundin oder der Amtsvormund als Leiterin oder Leiter des Teams eine hohe Zahl an Mandaten (bis 270) führt und einen Teil der Aufgaben und/oder der Mandate an ein Teammitglied mit sozialarbeiterischem Hintergrund delegiert. Dieses Delegations-

system, das in Westschweizer Kantonen mit dem tuteur général (die verantwortliche Person führt bis zu tausend Mandaten) seine Extremform findet, ist mit dem neuen Recht nicht mehr zulässig. Lediglich Unterstützung im administrativen und finanziellen Aufgabenbereich ist weiterhin möglich. Das neue Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) wird daher neben dem Unterstützungspersonal im administrativen Bereich Mitarbeitende umfassen müssen, die alle selber Mandate führen. Um der Interdisziplinarität auch im Vollzug Rechnung zu tragen, sollen dies Mitarbeitende der Berufsgattungen Sozialarbeit und Recht sein. Um der Forderung des neuen Rechts nachzukommen, dass die Beiständinnen und Beistände die erforderliche Zeit einsetzen, wird das neue Amt für Erwachsenenschutz eine grössere Anzahl an Mandatsführenden anstellen müssen, als in der heutigen Amtsvormundschaft verantwortliche Mandatstragende mit delegiert arbeitenden Sozialarbeitenden tätig sind. Diese grössere Anzahl an Mitarbeitenden mit grundsätzlich gleicher Aufgabe und Verantwortung sind in Teams sinnvoller Grösse zusammenzufassen.

Die heutige Amtsvormundschaft führt neben einigen wenigen Rentenverwaltungen gemäss Sozialversicherungsrecht ausschliesslich vormundschaftliche Mandate. Wie in Kapitel 3.1.3 Ziffer 1 und 2 dargestellt, soll das Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) mit dem neuen Recht aber auch Meldungen von Hilfebedarf entgegennehmen und prozesshafte Abklärungen im Auftrag der KESB vornehmen. Das Amt ist daher mit entsprechendem Personal zu versehen, das diese neuen Aufgaben, zum Teil verbunden mit Kurzberatungen, durchführen kann.

### **3.3.2 Anpassungen beim Vollzug des Kindes- und Jugendschutzes**

Im Bereich Kindes- und Jugendschutz wurden mit der Revision des Zivilgesetzbuches keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. Die neue Erwachsenenschutzbehörde hat gemäss Art. 400 Abs. 3 nZGB aber ausdrücklich auch die Aufgaben der Kindesschutzbehörde zu übernehmen. Gemäss bestehendem Recht nimmt heute die AKJS die Aufgaben der Kindesschutzbehörde wahr: Zurzeit werden auf Leitungsebene und im der Leitung angeschlossenen juristischen Sekretariat der AKJS vormundschaftliche Entscheide gefällt. Dieser behördliche Teil der AKJS geht mit dem neuen Recht an die KESB über.

Die Vollzugsaufgaben der AKJS können wie bis anhin erfüllt werden. Da sich an der Art der Mandate im Kindesschutz nichts ändert und weil die AKJS bereits heute nicht nur vormundschaftliche Mandate führt, sondern Meldungen entgegen nimmt, Abklärungen vornimmt und Beratungen ohne behördliches Mandat anbietet, benötigt die AKJS keine Umstrukturierung im Aufgabenbereich des Vollzugs.

## **4. Auswirkungen der Vorlage**

Die Professionalisierung sowie die zusätzlich zu bewältigenden Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutzwesen wirken schweizweit Kosten steigernd. Dies ist auch im Kanton Basel-Stadt nicht anders. Nachfolgend werden die Mehrkosten für die Behörde, das Beschwerdewesen und den Vollzug aufgezeigt und begründet.

### **4.1 Kostenauswirkungen auf der Behördenebene**

Heute werden für die vormundschaftlichen Behördenaufgaben in der Vormundschaftsbehörde, im behördlichen Bereich der Abteilung Kindes- und Jugendschutz im ED, im Vormundschafts-, Jugend- und Fürsorgerat (VJFR) sowie in der Aufsichtsbehörde mit dem Einsatz von 29 Stellen insgesamt knapp CHF 4.0 Mio ausgegeben. Die neue Behörde wird aus folgenden Gründen mehr kosten: Mit den neuen Aufgaben im Rahmen der Förderung der Selbstbestimmung und der gesetzlichen Massnahmen (siehe Kapitel 2.1.1 und 2.1.2) sowie der ambulanten Massnahmen und der Nachsorge einer fürsorgerischen Unterbringung (siehe Kapitel 3.1.4) hat die KESB rund 20% mehr Entscheide zu fällen als heute. Bei einigen der heute bereits anfallenden Entscheide wird entweder der Abklärungsaufwand höher (bei massgeschneiderten Massnahmen, siehe Kapitel 2.1.3) oder die formalen Anforderungen werden höher als in der heutigen Praxis im Kanton Basel-Stadt sein (z.B. bei Entscheiden im Bereich Vermögensschutz). Von den insgesamt über 5'000 zu fällenden Entscheiden werden rund 40% als Einzelentscheide mit einem Aufwand gefällt werden können, der dem heutigen entspricht. Entscheide, die im Rahmen einer Verhandlung mit recht hohem Aufwand gefällt werden, wird es mit dem neuen Recht mehr als doppelt so viele geben wie heute (von bisher 80 auf neu über 200). Dies liegt zum Einen daran, dass die ärztliche FU-Einweisungskompetenz neu auf sechs Wochen begrenzt ist (heute auf drei Monate), was dazu führt, dass mehr Einweisungen durch die KESB verlängert werden müssen als heute. Zum andern gibt es neu Beistandschaften mit Beschränkung der Handlungsfähigkeit, die bei Bestreitung ebenfalls verhandelt werden müssen. Die restlichen rund 56% an Entscheiden müssen – im Gegensatz zu heute – im Gremium gefällt werden, was einen Mehraufwand in diesen Fällen mit einem Faktor von mindestens 1.5 bedeutet (zu den Fallzahlen siehe auch Kapitel 3.1.1). Schliesslich müssen rund 2'770 bestehende Fälle innert drei Jahren an die neuen massgeschneiderten Massnahmen angepasst werden, was einen zusätzlichen Aufwand darstellt, der ab dem Jahr 2016 beendet sein wird.

Aufgrund dieser zusätzlichen Anforderungen wird die KESB künftig 42 Stellen benötigen und CHF 5.9 Mio kosten. Dies bedeutet eine Zunahme von 13 Stellen und eine Kostensteigerung von gut CHF 1.9 Mio. Ab dem Jahr 2016 können davon 1.8 Stellen und Mittel in der Höhe von CHF 0.27 Mio wieder abgegeben werden, weil die Anpassung der bestehenden Massnahmen dann abgeschlossen sein wird.

Bei diesen Mehrkosten sind einmalige Auslagen in der Höhe von rund CHF 0.27 Mio. für die Schulung der Behördenmitglieder und für die Ergänzung der Büro-Infrastruktur für das zusätzliche Personal nicht eingerechnet.

## **4.2 Kostenauswirkungen im Beschwerdewesen**

### **4.2.1 Kosten beim Verwaltungsgericht**

Das Verwaltungsgericht ist heute erst- oder zweitinstanzlich zuständig für alle Rekurse im Kindes- und Erwachsenenschutz ausser für diejenigen gegen Entscheide der fürsorgerischen Freiheitsentziehung von Erwachsenen durch die Psychiatrierekurskommission gemäss Psychiatriegesetz. Mit dem neuen Recht wird das Verwaltungsgericht für dieselben Beschwerden verantwortlich sein wie heute, ausser für diejenigen gegen Entscheide der fürsorgerischen Unterbringung. Diese Entscheide werden neu alle erstinstanzlich sein. Die Ver-

schiebungen der Zuständigkeiten einerseits vom Verwaltungsgericht weg und andererseits zum Verwaltungsgericht hin dürften sich in Bezug auf den Aufwand beim Verwaltungsgericht neutralisieren. Daneben kann aus heutiger Sicht keine bedeutsame Zu- oder Abnahme an Beschwerden vorausgesehen werden. Deshalb ist davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht mit den heutigen Ressourcen zurechtkommen wird.

#### **4.2.2 Kosten der FU-Rekurskommission**

Die FU-Rekurskommission ersetzt die heutige Psychiatrie-Rekurskommission (PRK). Wie in Kapitel 4.2.1 dargestellt, gibt es gegenüber der heutigen Zuständigkeit für Beschwerden kleine Verschiebungen zwischen der FU-Rekurskommission und dem Verwaltungsgericht, die sich gegenseitig neutralisieren dürften. Die Zuständigkeiten der FU-Rekurskommission decken sich im Wesentlichen mit den Aufgaben der heutigen PRK gemäss Psychiatriegesetz. So behandelt die PRK heute gemäss § 22 Abs. 2 Psychiatriegesetz Beschwerden gegen die medizinische Behandlung einer Person gegen deren Willen. Neu wird die FU-Rekurskommission gestützt auf Art. 439 Abs. 1 Ziff. 4 nZGB und § 15 Abs. 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs für die Beurteilung einer Behandlung ohne Zustimmung zuständig sein. Im Gegensatz zur heutigen kantonalen Regelung, wonach die PRK die Kompetenz hat, die Verlängerung der Unterbringung einer freiwillig in die Klinik eingetretenen Person zu verfügen (vgl. § 28 Abs. 2 Psychiatriegesetz), steht diese Befugnis der neuen FU-Rekurskommission nicht zu. Die FU-Rekurskommission ist zuständig für die Beurteilung einer Beschwerde gegen eine Zurückbehaltung durch die Einrichtung (Art. 439 Abs. 1 Ziff. 2 nZGB), aber der Entscheid über die Verlängerung einer Unterbringung obliegt der KESB (vgl. Art. 428 Abs. 1 i.V.m. Art. 427 Abs. 2 und Art. 429 Abs. 2 nZGB). Neu ist hingegen die Zuständigkeit der FU-Rekurskommission gemäss Art. 439 Abs. 1 Ziff. 5 nZGB zur Beurteilung von Beschwerden gegen Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit.

Da wie dargelegt insgesamt die Aufgaben der PRK und der FU-Rekurskommission weitgehend übereinstimmen, kann davon ausgegangen werden, dass die FU-Rekurskommission mit den Ressourcen der heutigen PRK auskommen wird.

#### **4.2.3 Kosten der Aufsichtsbehörde**

Der Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörde wird mit dem neuen Recht deutlich reduziert (siehe Kapitel 3.2.3). Entsprechend reduziert sich ihr Ressourcenbedarf und die frei werdenden Mittel sind der KESB zuzuweisen. Diese Mittel sind in die entsprechenden Berechnungen einbezogen (siehe Kapitel 4.1).

### **4.3 Kostenauswirkungen im Vollzug**

#### **4.3.1 Kosten des neuen Amtes für Erwachsenenschutz**

Die Mandatsführungen in der heutigen Amtsvormundschaft kosten mit Einsatz von gut 31 Stellen CHF 3.6 Mio. Das neue Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) wird mehr Mittel benötigen. Der Mehrbedarf bei den Stellen und den wiederkehrenden Kosten begründet sich wie folgt: Das Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) übernimmt im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzwesen neue Aufgaben im Rahmen von gut 5%, indem es Meldungen

und Unterstützungsanfragen entgegennimmt und bearbeitet sowie von der KESB delegierte prozesshafte Abklärungen durchführt. Daneben hat das neue Amt bei der Führung der Mandate (rund 2'100) den höheren Anforderungen des neuen Rechts Rechnung zu tragen (siehe Kapitel 3.3.1). Für die Mandatsführung entsprechend den neuen Anforderungen - eine verantwortliche Person mit Unterstützung im administrativen Bereich - orientiert man sich schweizweit an einem Fallbelastungsschlüssel<sup>3</sup>, gemäss welchem für 80 bis maximal 100 Mandate 100 Stellenprozent Mandatsführung und 50 Stellenprozent Unterstützung im administrativen Bereich vorzusehen sind. Wird dieser Fallbelastungsschlüssel auf die heutige Amtsvormundschaft angewandt, arbeitet sie mit einer zu hohen Fallbelastung.

Unter Berücksichtigung der eben geschilderten Sachverhalte benötigt das neue Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) 42 Stellen und Finanzmittel in der Höhe von CHF 5.5 Mio. Dies bedeutet eine Zunahme von knapp elf Stellen und rund CHF 1.9 Mio.

Bei diesen Mehrkosten sind einmalige Auslagen in der Höhe von rund CHF 0,3 Mio. für die Schulung der neuen Mandatsführenden und für die Ergänzung der Büro-Infrastruktur für das zusätzliche Personal nicht eingerechnet.

#### 4.3.2 Kosten der Abteilung Kindes- und Jugendschutz

Wie in Kapitel 3.3.2 beschrieben, beschränken sich die Veränderungen für die Abteilung Kindes- und Jugendschutz auf den Transfer des behördlichen Teils zur KESB. Die zu transferierenden Ressourcen sind bei den Berechnungen der KESB bereits einbezogen. Da Umfang und Anzahl der von der heutigen Amtsvormundschaft zur AKJS zu transferierenden Kindesschutzfälle noch nicht abschliessend festgelegt ist, sind die entsprechenden Ressourcen dafür beim Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) mitberechnet.

#### 4.4 Übersicht über die Mehrkosten

Ausgehend von den Ausführungen in den Kapiteln 4.1 bis 4.3 beträgt der wiederkehrende Mehrbedarf für das gesamte neue Kindes- und Erwachsenenschutzwesen im Kanton Basel-Stadt rund 24 Stellen und CHF 4.4 Mio an finanziellen Mitteln. In den nachfolgenden Tabellen sind die Angaben zur besseren Verständlichkeit leicht gerundet:

| Ressourcenanpassungen Personal (Fulltime Equivalent FTE) |      |                 |              |                   |              |
|--|------|-----------------|--------------|-------------------|--------------|
|  |      |                 | B11          | Total Anpassungen | B12          |
| <b>Total</b>   |      | <b>HC (FTE)</b> | <b>60.00</b> | <b>24.00</b>      | <b>84.00</b> |
| Behörde  | KESB | HC (FTE)        | 29.00        | 13.00             | 42.00        |
| Vollzug  | AV   | HC (FTE)        | 32.00        | 11.00             | 42.00        |

<sup>3</sup> Ruth Brack: Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit, 1994, Haupt Verlag, Bern

| Ressourcenanpassungen Ordentlicher Nettoaufwand ONA |             |            |                  |                   |                   |
|---|-------------|------------|------------------|-------------------|-------------------|
|   |             |            | B11              | Total Anpassungen | B12               |
| <b>Total</b>  |             | <b>ONA</b> | <b>7'600'000</b> | <b>4'400'000</b>  | <b>12'000'000</b> |
| Behörde   | KESB        | ONA        | 4'000'000        | 1'900'000         | 5'900'000         |
| Vollzug   | AV          | ONA        | 3'600'000        | 1'900'000         | 5'500'000         |
| Einmalige Kosten                                    | KESB und AV |            |                  | 600'000           | 600'000           |

Dieser Mehrbedarf wird bereits ab Mitte 2012 benötigt, weil die neuen Mitarbeitenden vor dem Start mit dem neuen Recht am 1. Januar 2013 in ihre Aufgaben eingeführt werden müssen. Ab dem Jahr 2016 – mit dem Abschluss der Überführung der Massnahmen gemäss altem ins neue Recht – reduziert sich der Mehrbedarf auf rund 22 Stellen und auf CHF 4.1 Mio.

Die einmaligen Kosten (Schulung, Büro-Infrastruktur) fallen in den Jahren 2012 und 2013 an.

## 5. Regulierungsfolgenabschätzung – Vorprüfung

Im Kanton Basel-Stadt wurde die Regulierungsfolgenabschätzung RFA mit dem neuen § 2a des Standortförderungsgesetzes eingeführt. Seit 1. Januar 2011 werden alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Verordnungen sowie Änderungen bestehender Erlasse, von denen Unternehmen im Allgemeinen und KMU (kleine und mittlere Unternehmen) im Besonderen betroffen sind, einer RFA unterzogen. Der Entscheid, ob bei einer Gesetzesrevision diese Betroffenheit vorliegt, wird anhand eines Vortests getroffen, der Bestandteil des Ratschlags an den Grossen Rat darstellt. Das Ergebnis des Vortests ist in der Beilage.

## 6. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

### § 1

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ist eine Verwaltungsbehörde, die interdisziplinär zusammengesetzt ist. Sie ist im Entscheid unabhängig und nicht weisungsgebunden. Die Entscheidungen werden in Spruchkammern gefällt, welche aus einer Juristin oder einem Juristen für den Vorsitz sowie aus internen Mitgliedern der KESB bestehen. Als interne Mitglieder der Spruchkammern fungieren die Leiterinnen und Leiter der Abklärungsteams sowie deren Stellvertretungen. Des Weiteren können auch externe Mitglieder in die Spruchkammern berufen werden. Die Wahl der Vorsitzenden sowie der externen Mitglieder der Spruchkammern erfolgt durch den Regierungsrat. Die internen Mitglieder sind in ihrer Funktion als Mitglieder der Spruchkammern ebenfalls unabhängig und nicht weisungsgebunden.

Es ist vorgesehen, dass zwei Spruchkammern installiert werden. Diese Anzahl an Spruchkammern entspricht den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KOKES), wonach pro Spruchkammer von einem Minimum von etwa 1 000 laufenden Massnahmen (Bestand) oder ca. 250 jährlich neu angeordneten Massnahmen oder von einem minimalen Einzugsgebiet von 50 000–100 000 Einwohner(inne)n ausgegangen wird, um eine Fachbehörde im Rahmen einer hauptberuflichen Tätigkeit und im Sinne der neu vorgegebenen Professionalität auslasten zu können. Zur Gewährleistung der Interdisziplinarität müssen bei den Kollegialentscheiden mindestens zwei Personen unterschiedlicher Berufsgattung mitwirken. Als Kernkompetenzen für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden die juristischen, sozialarbeiterischen sowie psychologischen/pädagogischen Kompetenzen bezeichnet. Die Leitung der Spruchkammern obliegt einer Juristin oder einem Juristen, welche bzw. welcher für die Verfahrensleitung und die korrekte Rechtsanwendung verantwortlich ist.

Die Abklärungen der Anträge auf Anordnung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen und der Meldungen werden ebenfalls durch die KESB vorgenommen (vgl. Art. 446 nZGB). Das Modell sieht vor, dass diese Aufgabe durch interdisziplinär zusammengesetzte Abklärungsteams wahrgenommen wird. Als Leiterinnen und Leiter sowie Stellvertreterinnen und Stellvertreter dieser Teams sind Personen mit den oben aufgezählten Berufskompetenzen (Recht, Sozialarbeit, Psychologie/Pädagogik) vorgesehen. Diese Personen sind Mitglieder der Spruchkammern und wirken bei den Kollegialentscheiden mit. Des Weiteren umfasst die KESB eine Abteilung für Finanzen, Revision, Inventuren und Kindesvermögenskontrolle, eine Abteilung für die Administration, ein juristisches Sekretariat sowie eine Leitung der Behörde.

Im Übrigen soll der organisatorische Aufbau der KESB in einer Verordnung geregelt werden. In der Verordnung werden unter anderem die Einzelheiten bezüglich Zusammensetzung der Spruchkammern durch die Leiterinnen und Leiter der Abklärungsteams und deren Stellvertretungen sowie durch die externen Fachpersonen festzulegen sein. Als externe Spruchkammermitglieder kommen Personen aus Fachgebieten in Frage, welche nicht bereits innerhalb der KESB vorhanden sind. Entsprechend sind dies in erster Linie Fachärztinnen und

Fachärzte aus dem Bereich der Psychiatrie.

## § 2.

Die Bestimmung beinhaltet allgemeine Verfahrensgrundsätze der KESB, die bereits im Wesentlichen im Zivilgesetzbuch für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes festgelegt sind.

Gemäss Art. 446 nZGB gelten für alle Verfahren der Untersuchungsgrundsatz und die Offizialmaxime. Die KESB hat die unbeschränkte Pflicht zur Tatsachenfeststellung. Es ist aber im Interesse einer zweckmässigen und effizienten Abklärung möglich, geeignete Fachpersonen auch ausserhalb der Behörde, z.B. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Ärztinnen und Ärzte, mit entsprechenden Abklärungsaufgaben zu betrauen.<sup>4</sup> Grundsätzlich liegt die Verfahrensverantwortung demnach bei der KESB. Diese hat dafür besorgt zu sein, dass die für die Entscheidungsfindung notwendigen Grundlagen vorhanden sind. Entsprechend werden die Abklärungen von der KESB selber durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abklärungsteams vorgenommen. Zu diesen Abklärungen gehören beispielsweise das Zusammentragen von Informationen, die Befragung der betroffenen Person und Personen des persönlichen Umfelds, die Einholung von ärztlichen Zeugnissen usw.. In den Bereichen, in welchen die KESB selber nicht über das entsprechende Fachwissen bzw. die erforderlichen Kapazitäten verfügt, kann sie Abklärungen bei geeigneten Personen oder Institutionen in Auftrag geben. Dies gilt beispielsweise für die Abklärungen im Bereich des Kinderschutzes. Es ist vorgesehen, dass die KESB in all den Fällen, in welchen nicht bereits bei Antragstellung aufgrund der Aktenlage ein Tätigwerden der Behörde offensichtlich ist, die Abteilung Kindes- und Jugendschutz (AKJS) im Erziehungsdepartement mit solchen sogenannten prozesshaften Abklärungen beauftragt. Die prozesshaften Abklärungen zielen zunächst darauf, zusammen mit der betroffenen Person zu klären, ob und inwieweit die notwendige Hilfestellung ausserhalb von behördlichen Anordnungen gewährt werden kann. Eine solche prozesshafte Arbeitsweise erfordert in der Regel mehr Zeit und eine praxisnahe Begleitung der betroffenen Person. Die AKJS und die Abteilung Sucht der Gesundheitsdienste beispielsweise arbeiten mit solchen prozesshaften Abklärungen bereits heute. Im Bereich des allgemeinen Erwachsenenschutzes gibt es im Kanton Basel-Stadt keine vergleichbare Stelle. Es ist daher vorgesehen, unter anderem die heutige Amtsvormundschaft (AV) und künftiges „Amt für Erwachsenenschutz“ (Arbeitstitel) mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die Teams der AV sind interdisziplinär zusammengesetzt und verfügen über das Know-How in Bezug auf das soziale Basel sowie die zur Verfügung stehenden freiwilligen und massnahmegebundenen Hilfesysteme. Stellt die KESB somit fest, dass ein Antrag eine prozesshafte Abklärung erforderlich macht, wird sie beispielsweise der AKJS, der Abteilung Sucht oder dem Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel) einen entsprechenden Auftrag erteilen, welcher konkrete Fragen beinhalten oder auch allgemein formuliert sein kann. Die Verfahrensverantwortung verbleibt indessen bei der KESB.

## § 3.

---

<sup>4</sup> Botschaft BBl 2006, S. 7078 f.

Gemäss Art. 440 Abs. 2 nZGB fällt die KESB ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern. Die Kantone können für bestimmte Geschäfte eine Einzelentscheidkompetenz vorsehen. In der Botschaft wird dazu ausgeführt, dass die Interdisziplinarität der Behörde vor allem im Kernbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, d.h. bei der Anordnung von Massnahmen, gefragt ist. Somit sei hier die kollegiale Zuständigkeit für die Entscheidung unentbehrlich. Bei Verfahren mit geringeren Ermessensspielräumen kann aber aus Gründen der Flexibilität und Speditivität vom Erfordernis eines Kollegiums abgesehen werden.<sup>5</sup> Die Entscheide, für welche eine Einzelzuständigkeit vorgesehen ist, werden nachstehend in § 4 aufgezählt.

Nach geltendem Recht werden im Kanton Basel-Stadt für Entscheidungen mit einer erheblichen Beschränkung der Persönlichkeitsrechte und/oder der Handlungsfähigkeit gegen den Willen der betroffenen Person nicht von der Vormundschaftsbehörde, sondern vom Zivilgericht sowie dem Vormundschafts-, Jugend- und Fürsorgerat (VJFR) gefällt (vgl. § 83 EGzZGB, § 5 Abs. 1 Ziff. 2 Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz vom 13. April 1944 (VBG, SG 212.400) und §§ 1 ff. Verordnung betreffend Einführung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1978 über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397a ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches) vom 16. Dezember 1980 (FFE-Verordnung, SG 212.350). Sowohl beim Verfahren vor dem Zivilgericht als auch vor dem VJFR wird in der Regel eine mündliche Hauptverhandlung abgehalten. Um diesen "Standard" möglichst beizubehalten, soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass die Spruchkammern eine mündliche Verhandlung durchführen und dabei die betroffene Person, allfällige Parteivertreter sowie Auskunftspersonen persönlich anhören. Verhandlungen sind vorgesehen bei allen Entscheidungen im Zusammenhang mit einer fürsorgerischen Unterbringung (FU), einschliesslich der vom kantonalen Recht vorgesehenen ambulanten Massnahmen und Nachbetreuung (vgl. unten §§ 12 und 13), bei Errichtung einer Beistandschaft für eine volljährige Person gegen deren ausdrücklichen Willen, wenn damit eine erhebliche Beschränkung der Handlungsfähigkeit verbunden ist, bei einem Entzug der elterlichen Obhut gemäss Art. 310 ZGB sowie bei einem Entzug der elterlichen Sorge von Amtes wegen (Art. 311 ZGB, vgl. auch Art. 311 nZGB). Eine Verhandlung soll jedoch nur stattfinden, wenn die bzw. der Vorsitzende der Spruchkammer eine solche anordnet oder eine gemäss Art. 450 Abs. 2 nZGB zur Beschwerde berechtigte Person einen entsprechenden Antrag stellt. Zu den beschwerdeberechtigten Personen gemäss Art. 450 Abs. 2 nZGB gehören die am Verfahren beteiligten Personen, die der betroffenen Person nahestehende Personen sowie Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse haben.

#### § 4.

Gemäss Art. 440 Abs. 2 nZGB können die Kantone für bestimmte Geschäfte vom Kollegialentscheid absehen und eine Einzelentscheidkompetenz festlegen. Diese Einzelentscheidkompetenzen sind von den Kantonen abschliessend zu bestimmen.

Für Einzelentscheide kommen insbesondere Verfahren in Frage, die nichtstreitiger Natur sind (insb. Einigkeit der Eltern), Verfahren, bei denen in materieller Hinsicht kein Entscheid

---

<sup>5</sup> Botschaft BBl 2006, S. 7073 f.

getroffen wird (z.B. Antragstellungen beim Gericht oder Einleitung eines Übertragungsverfahrens), Entscheide mit formellem Charakter ohne Ermessensspielraum (Entgegennahme von Inventaren und Erklärungen, Erteilung von Bewilligungen) oder Verfahren, die im Bereich der Zivilgerichtsbarkeit dem summarischen Verfahren zugeordnet werden würden (z.B. Akteneinsicht). Die hier im Gesetz vorgesehene Einzelentscheidkompetenz entspricht im Wesentlichen den Empfehlungen der KOKES<sup>6</sup>. So wird zusätzlich zu den von der KOKES vorgeschlagenen Einzelentscheiden auch die Prüfung und Genehmigung von Schlussbericht und -rechnung bei einer Beistandschaft ohne Vermögensverwaltung (lit. f) als Einzelentscheid definiert.

## § 5.

Für die im Laufe des Verfahrens notwendigen vorsorglichen Massnahmen gemäss Art. 445 Abs. 1 nZGB ist die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende der Spruchkammer zuständig. In den Empfehlungen der KOKES<sup>7</sup> wird dargelegt, dass die Verfahrensleitung und -steuerung sowie die inhaltliche Entscheidungsfindung in den verschiedenen Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes ein hohes Mass an Vertrautheit mit dem formellen und materiellen Recht voraussetzt. Die Anforderungen bewegen sich zwischen Routineverfahren (z.B. Aufnehmen von einfachen Inventaren) bis hin zu klassischen Zivilrechtsstreitigkeiten (strittige Regelung eines Besuchsrechts). Der überwiegende Teil der Verfahren bedingt ein hohes Mass an Sorgfalt bei der Informationsbeschaffung, Beweisführung, Beweisauswertung, Anamnese und Diagnose. Dementsprechend ist es sinnvoll, dass für die Entscheidungen gemäss Art. 445 Abs. 1 nZGB die bzw. der Vorsitzende der Spruchkammer zuständig ist, welche als Juristin bzw. welcher als Jurist auch für die Verfahrensleitung verantwortlich ist.

Gemäss Empfehlungen KOKES<sup>8</sup> ist die KESB aufgrund ihrer künftig erweiterten Zuständigkeit auf eine Rund-um-die-Uhr-Erreichbarkeit ausgerichtet. Insbesondere im Bereich der fürsorglichen Unterbringung (FU) und der ausschliesslichen Zuständigkeit in Kinderschutzbelangen muss die Erreichbarkeit stets gewährleistet sein. Die Behörde muss also während 24 Stunden pro Tag entscheidungsfähig sein bzw. sicherstellen, dass entsprechend bezeichnete Stellen wie z.B. Polizei, Ärztinnen und Ärzte oder Kinderspital mit vom Kanton eingeräumten Kompetenzen jederzeit handeln und den erforderlichen Schutz gewährleisten können.

Grundsätzlich sollen alle Spruchkammermitglieder im Rahmen eines Pikettdienstes bei besonderer Dringlichkeit gemäss Art. 445 Abs. 2 nZGB die vorsorglichen behördlichen Entscheidungen treffen können. Die mit dem Pikettdienst beauftragten Mitglieder der Spruchkammern sollen jedoch nicht der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen und müssen auch nicht zwingend die Abklärungen persönlich vornehmen. Die Meldungen sollen durch die von den Betroffenen angegangenen Behörden und Fachstellen (Bsp. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung Kindes- und Jugendschutz, Polizei, Sozialdienste etc.) erfolgen, worauf auf der Basis von diesen Abklärungen der Pikettdienst der KESB eine vorsorgliche Entscheidung treffen kann, so dass eine telefonische Erreichbarkeit im Rahmen des Piketts in der Regel ausreichend ist. Die vorsorglichen Massnahmen der KESB im Rah-

<sup>6</sup> Empfehlungen KOKES a.a.O. S. 117 ff.

<sup>7</sup> Empfehlungen KOKES a.a.O. S. 76

<sup>8</sup> Empfehlungen KOKES a.a.O. S. 63 ff.

men des Piketts können gemäss Art. 445 Abs. 2 nZGB grundsätzlich auch ohne Anhörung der am Verfahren beteiligten Person getroffen werden. Die Entscheidungen sind jedoch den betroffenen Personen in geeigneter Weise zu eröffnen und diesen zur Stellungnahme zu unterbreiten. Wird eine vorsorgliche Entscheidung telefonisch getroffen, ist diese spätestens innerhalb von 48 Stunden schriftlich zu bestätigen. Nach Eingang allfälliger Stellungnahmen der betroffenen Personen hat die KESB neu zu entscheiden. Die Beschwerdefrist gegen vorsorgliche Massnahmen beträgt zehn Tage (Art. 445 Abs. 4 nZGB). Im Bereich der fürsorglichen Unterbringung (FU) sollen die dringlichen Einweisungen wie bis anhin an den kantonsärztlichen Dienst delegiert werden (vgl. Art. 429 Abs. 1 nZGB und nachstehend § 11). Im Bereich des Kindesschutzes soll grundsätzlich die AKJS als erste Anlaufstelle fungieren. Wenn die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Problem nicht auf gutlichem Weg lösen können und eine behördliche Entscheidung notwendig ist, wird die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter der AKJS mit dem Pikett habenden Spruchkammermitglied telefonisch Kontakt aufnehmen, und dieses hat dann eine vorsorgliche Entscheidung zu treffen.

## § 6.

Gemäss Art. 443 Abs. 2 nZGB sind Personen, welche in amtlicher Tätigkeit von einer schutzbedürftigen Person erfahren, verpflichtet, der KESB Meldung zu erstatten. Die Möglichkeit, dass die Kantone weitere Meldepflichten vorsehen können, wird insofern wahrgenommen, als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von subventionierten Institutionen, welche im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes i.e.S. tätig sind, sowie Betriebe und Institutionen mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen der Meldepflicht unterstehen. Diese Ausdehnung der meldepflichtigen Personen ist insbesondere im Bereich des Kindesschutzes relevant. Stellt beispielsweise eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter der Industriellen Werke (IWB) anlässlich eines Hausbesuches fest, dass ein Kleinkind möglicherweise gefährdet ist, muss die KESB informiert werden, damit sie die notwendigen Abklärungen vornehmen bzw. in die Wege leiten kann.

Im Übrigen sind Meldungen und Anträge auf Anordnung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen grundsätzlich an die KESB zu richten. Die KESB hat den Sachverhalt abzuklären und in der Folge zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für behördliche Massnahmen gegeben sind oder nicht. Die Anordnung von Massnahmen gemäss ZGB ist aber stets subsidiär zu anderen Hilfsmöglichkeiten (vgl. Art. 389 nZGB). Meldungen über einen möglichen Hilfebedarf einer Person können daher auch an eine der zahlreich vorhandenen Fachstellen gerichtet werden, ohne dass gleich ein formelles Kindes- oder Erwachsenenschutzverfahren eingeleitet wird. Dazu zählen beispielsweise die Pro Senectute oder die Familien- und Erziehungsberatung. Insbesondere bei Personen mit einer Suchtmittelabhängigkeit soll die Meldung weiterhin an die gemäss Alkohol- und Drogengesetz (ADG; SG 322.100) zuständige Behörde erstattet werden. Entsprechend wird die KESB wie heute die Vormundschaftsbehörde die Meldungen, welche bei ihr über Personen eingehen, bei denen eine Suchtmittelabhängigkeit im Vordergrund steht, in der Regel an die Fachstelle gemäss ADG zur Abklärung weiterleiten. Stellt die Fachstelle im Rahmen ihrer Arbeit mit den betroffenen Person indessen fest, dass eine behördliche Massnahme angezeigt erscheint, hat sie gestützt auf Art. 443 nZGB der KESB eine entsprechende Meldung zu erstatten. Die KESB wird aufgrund dieser Meldung entweder der Fachstelle einen offiziellen Abklärungsauftrag er-

teilen oder kann im Einzelfall bereits aufgrund der von der Fachstelle unterbreiteten Unterlagen und allfälligen eigenen Abklärungen einen behördlichen Entscheid treffen. Ist die Fachstelle offiziell im Auftrag der KESB tätig, gilt die Mitwirkungspflicht (vgl. Art. 448 Abs. 1 nZGB) grundsätzlich auch gegenüber dieser Fachstelle. Eine zwangsweise Durchsetzung der Mitwirkungspflicht kann jedoch nur die KESB verfügen. Dieses Vorgehen stützt sich auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, welcher auch in Bezug auf die Meldepflicht zu berücksichtigen ist.

#### **§ 7.**

In Art. 443 ff. nZGB werden einige grundlegende Verfahrensbestimmungen für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes festgelegt. Im Übrigen sind gemäss Art. 450f nZGB die Bestimmungen der Zivilprozessordnung sinngemäss anwendbar, soweit die Kantone nichts anderes bestimmen. Allerdings erscheint die Anwendung der Bestimmungen der ZPO, welche auf klassische Zweiparteienverfahren ausgerichtet sind, angesichts der Besonderheiten des Kindes- und Erwachsenenschutzesrechts als nicht sinnvoll. Es ist daher angebracht, für das Verfahren der KESB in Ergänzung zu den Bestimmungen des ZGB besondere kantonale Verfahrensvorschriften erlassen. In § 7 werden die Themen Rechtshängigkeit, Verfahrensleitung und der Inhalt der Entscheidungen der KESB geregelt.

#### **§ 8.**

Für Entscheidungen, bei welchen es um eine besondere Beschränkung der Handlungsfähigkeit bzw. der Persönlichkeitsrechte geht, kann gemäss § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes eine Verhandlung durchgeführt werden. Über die Durchführung entscheidet die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende der Spruchkammer. Die betroffene Person bzw. eine gemäss Art. 450 Abs. 2 nZGB zur Beschwerde berechnete Person kann grundsätzlich jederzeit einen Antrag auf Durchführung einer Verhandlung stellen. Hat die KESB jedoch bereits in einer Sache einen regulären Kollegialentscheid gefällt, besteht kein Antragsrecht mehr und es bleibt nur noch der Rechtsmittelweg. Die Spruchkammer führt die Verhandlung nicht öffentlich durch. Ihre Entscheidung soll in der Regel der betroffenen Person bzw. deren Rechtsvertretung im Anschluss an die Verhandlung mündlich eröffnet und kurz begründet werden. Der Entscheid wird ausserdem nach den Vorgaben von § 7 Abs. 3 schriftlich verfasst. Die Rechtsmittelfrist beginnt mit Zustellung des schriftlichen Entscheids.

#### **§ 9.**

Diese Bestimmung zur Zusammenarbeit und Amtshilfe findet ihre Grundlage in den bundesrechtlichen Bestimmungen von Art. 448 Abs. 1 und 4 sowie 450g Abs. 3 nZGB. Die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsbehörden und den Gerichten ist für die KESB in den meisten Fällen ein wesentliches Element zur Ermittlung des Sachverhaltes. Insbesondere die Daten von Steuerverwaltung, Sozialhilfe und Amt für Sozialbeiträge können für die Beurteilung eines Sachverhaltes bzw. die Prüfung der Voraussetzung von behördlichen Massnahmen eine wichtige Rolle einnehmen. Zum Schutz der Beteiligten kann es notwendig sein, polizeiliche Unterstützung zu beantragen. Die Inanspruchnahme von polizeilicher Hilfe für die zwangsweise Vollstreckung von behördlich angeordneten Massnahmen ist nur in besonde-

ren Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen.

#### **§ 10.**

Gemäss Art. 428 Abs. 1 nZGB ist für die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung (FU) und Entlassung die KESB zuständig. Ausserdem kann die KESB die Zuständigkeit für die Entlassung im Einzelfall der Institution übertragen (Art. 428 Abs. 2 nZGB). § 10 wiederholt die bundesrechtlichen Bestimmungen.

#### **§ 11.**

Gemäss Art. 429 nZGB können die Kantone Ärzten und Ärztinnen die Kompetenz einräumen, neben der KESB eine fürsorgerische Unterbringung (FU) anzuordnen. Die Dauer der Unterbringung ist vom Kanton festzulegen und darf höchstens sechs Wochen betragen. In Art. 430 nZGB wird das Verfahren für diese ärztlich angeordnete Unterbringung festgelegt. Im geltenden Recht sind im Kanton Basel-Stadt für Einweisungen gemäss Art. 397a bzw. 397b Abs. 2 ZGB bei Gefahr im Verzug sowie bei psychisch Kranken die Ärztinnen und Ärzte des Kantonsärztlichen Dienstes zuständig (§ 6 f. Psychiatriegesetz). Diese Zuständigkeit hat sich bisher bewährt, weshalb vorgesehen ist, den Ärztinnen und Ärzten des Kantonsärztlichen Dienstes auch nach künftigem Recht diese Aufgabe zu übertragen. Die ärztlich angeordnete Unterbringung kommt insbesondere stets dann in Betracht, wenn es der Zustand der betroffenen Person nicht zulässt, einen Entscheid der KESB abzuwarten, sowie bei Personen mit einer psychischen oder somatischen Erkrankung. Die Maximaldauer der Unterbringung wird auf sechs Wochen festgelegt. Ausserdem soll der Regierungsrat die Möglichkeit haben, auch Privatärztinnen und Privatärzte für die Anordnung einer FU für zuständig zu erklären. In Frage kommen hierfür in erster Linie Fachärztinnen und Fachärzte aus dem Bereich Psychiatrie und Psychotherapie.

#### **Vorbemerkungen zu §§ 12-14**

Gemäss Art. 437 nZGB haben die Kantone die Kompetenz, die Nachbetreuung im Anschluss an eine fürsorgerische Unterbringung (FU) zu regeln. Die Kantone können auch ambulante Massnahmen vorsehen. Eine Abgabe von Medikamenten unter körperlichem Zwang in einem ambulanten Dienst ist nicht zulässig, da für eine Zwangsmedikation die Bestimmungen betreffend die Behandlung ohne Zustimmung heute im Rahmen eines fürsorgerischen Freiheitsentzugs (FFE) beziehungsweise künftig einer fürsorgerischen Unterbringung (FU) gelten. Grundsätzlich sind aber ambulante Massnahmen sinnvoll, da sie eine fürsorgerische Unterbringung verhindern können, oder die betroffene Person dank einer ambulanten Massnahme früher aus der Klinik entlassen werden kann. Grundsätzlich geht es in Art. 437 nZGB um die Nachbetreuung und um ambulante Massnahmen nach einer fürsorgerischen Unterbringung. Solche Massnahmen erscheinen aber nicht nur im Anschluss an eine FU sinnvoll, sondern unter Umständen auch als präventive Hilfestellung zur Verhinderung einer sonst anzuordnenden Einweisung. Ambulante Massnahmen sollen deshalb auch vor einer drohenden FU angewendet werden können. Es ist nicht damit zu rechnen, dass diese Massnahmen Mehrkosten zur Folge haben. Im Gegenteil darf davon ausgegangen werden, dass mit einer kontinuierlichen Begleitung oder einer gegebenenfalls prophylaktischen behördlichen Anord-

nung beispielsweise eine komplette Verwahrlosung mit den entsprechenden Folgen für die betroffene Person (Kündigung der Wohnung, Kosten für Reinigung und gegebenenfalls Desinfektion, Obdachlosigkeit usw.) vermieden werden kann.

Neben den nachstehend in §§ 12 und 13 vorgesehenen spezifischen Massnahmen stehen aber grundsätzlich auch behördliche Massnahmen nach neuem Erwachsenenschutzrecht zur Verfügung, beispielsweise die Errichtung einer Beistandschaft mit entsprechendem Auftrag an den Beistand. Gemäss Art. 391 Abs. 1 nZGB umschreibt die KESB die Aufgabenbereiche der Beistandschaft entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person. Diese Aufgabenbereiche betreffen die Personensorge, die Vermögenssorge und/oder den Rechtsverkehr (Art. 391 Abs. 2 nZGB). Bei den in Frage kommenden Hilfestellungen handelt es sich in erster Linie um Aufgaben aus dem Bereich der Personensorge. Mit expliziter Ermächtigung der KESB ist der Beistand insbesondere auch berechtigt, die Wohnung der betroffenen Person zu betreten, beispielsweise um Müll zu entsorgen.<sup>9</sup> Möglich ist sodann auch die direkte Anordnung der notwendigen Massnahmen durch die KESB nach Art. 392 nZGB. Die KESB kann direkte Vorkehren treffen, wenn die Errichtung einer Beistandschaft offensichtlich nicht verhältnismässig ist. Sie kann ausserdem einer Drittperson für einzelne Aufgaben einen Auftrag erteilen oder eine geeignete Person oder Stelle bezeichnen, der für bestimmte Bereiche Einblick und Auskunft zu geben sind. Mit dem Vollzug einer ambulanten Massnahme oder einer Nachbetreuung kann eine Fachstelle, wie zum Beispiel die Abteilung Sucht, das Amt für Erwachsenenschutz (Arbeitstitel), der Sozialdienst der Universitären psychiatrischen Kliniken (upk) oder auch eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Spitex beauftragt werden.

## § 12.

In § 12 werden die bewährten Bestimmungen von § 7 Abs. 2 lit. b-d Alkohol- und Drogengesetz<sup>10</sup> sinngemäss übernommen. Die KESB kann somit zur Gewährleistung der persönlichen Fürsorge der betroffenen Person die entsprechenden Weisungen erteilen. So soll sich die betroffene Person beispielsweise durch eine geeignete Stelle oder Person beraten und begleiten lassen (lit. a), Betreuung in haushaltsführenden, pflegerischen und/oder medizinischen Belangen (z.B. Spitex-Dienstleistungen) in Anspruch nehmen, sich ärztlich untersuchen und gegebenenfalls behandeln lassen müssen. Eine Durchsetzung der angeordneten Massnahme mit körperlichem Zwang ist allerdings nicht zulässig. Falls die betroffene Person den behördlichen Anordnungen nicht Folge leistet und infolgedessen ihre persönliche Fürsorge im Sinne von Art. 426 nZGB gefährdet ist, bleibt als Konsequenz die Prüfung bzw. Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung (FU).

<sup>9</sup> Botschaft BBl 2006, S. 7044

<sup>10</sup> Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend die Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 20. März 1975 (Alkohol- und Drogengesetz) vom 19. Februar 1976 (SG 322.100)

**§ 13**

Gemäss § 13 soll eine psychisch schwer kranke oder eine schwer verwahrloste Person, die wiederkehrende persönliche Fürsorge benötigt oder auf eine zumindest längerfristige medizinische Behandlung angewiesen ist, aber infolge ihrer Erkrankung bzw. Verwahrlosung nicht oder nur bedingt in der Lage ist, Hilfe anzunehmen, sich einer Nachbetreuung im Sinne einer ambulanten medizinischen Kontrolle unterziehen müssen. Es ist ein Behandlungsplan zu erstellen, der sich sinngemäss nach Art. 433 f. nZGB richtet. Die im Gesetz genannten Voraussetzungen für die Anordnung einer medizinischen Nachbetreuung müssen kumulativ erfüllt sein, so dass der betroffene Personenkreis voraussichtlich nicht sehr gross sein wird. Auch im Rahmen von § 13 ist eine zwangsweise Durchsetzung der Nachbetreuung grundsätzlich nicht statthaft. Die KESB kann im Fall einer Nichtbefolgung eine erneute fürsorgerische Unterbringung (FU) prüfen bzw. anordnen, falls sich der Zustand der betroffenen Person sich derart verschlechtert, dass wieder die Voraussetzungen von Art. 426 nZGB wieder gegeben wären.

**§ 14.**

Das Verfahren für die Anordnung einer Massnahme nach § 12 und 13 richtet sich nach den Bestimmungen für die fürsorgerische Unterbringung (FU). Da es sich bei der Anordnung einer ambulanten Massnahme oder medizinischen Nachbetreuung um einen weitreichenden behördlichen Eingriff handelt, sollen die Verfahrensbestimmungen für die fürsorgerische Unterbringung Anwendung finden. Das heisst, die oder der Vorsitzende der Spruchkammer oder eine der in Art. 450 Abs. 2 nZGB genannten Personen kann die Durchführung einer Verhandlung anordnen bzw. beantragen. Es wird in Absatz 2 des Weiteren festgehalten, dass die betroffene Person bei einer Veränderung der Verhältnisse eine Überprüfung der Massnahme beantragen kann. Im Übrigen gilt auch für die ambulante Massnahme und die medizinische Nachsorge die Pflicht der KESB zur periodischen Überprüfung gemäss Art. 431 nZGB. Absatz 3 beinhaltet die Konsequenz, wenn die betroffene Person der behördlichen Anordnung nicht oder nicht in genügendem Masse Folge leistet. Sollte sich durch das Nichteinhalten der ambulanten Massnahme oder der medizinischen Nachsorge der gesundheitliche Zustand oder die Verwahrlosung möglicherweise wieder ein Mass erreichen, welches den Voraussetzungen von Art. 426 nZGB entspricht, muss erneut eine fürsorgerische Unterbringung (FU) überprüft und gegebenenfalls verfügt werden.

**Vorbemerkungen zu §§ 15-18 betreffend gerichtliche Beschwerdeinstanzen und Aufsicht**

Im Kanton Basel-Stadt gibt es im geltenden Recht für Aufsicht bzw. Beschwerdeinstanzen im Vormundtschaftswesen die verschiedensten, teilweise historisch gewachsenen Zuständigkeiten. Gemäss § 11 VBG ist das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) die erstinstanzliche vormundtschaftliche Aufsichtsbehörde. Das WSU als Aufsichtsbehörde nimmt die im Gesetz genannten Aufgaben (beispielsweise im Zusammenhang mit den Zustimmungsgeschäften gemäss Art. 422 ZGB) wahr. Ausserdem entscheidet das WSU in erster Instanz über Einsprachen und Beschwerden in Vormundtschaftssachen gemäss Art. 388 und 420 ZGB. Vormundtschaftliche Aufsichtsbehörde zweiter Instanz im Sinn des ZGB ist der Ausschuss des Verwaltungsgerichts (§ 12 VBG).

Im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung wird in § 4 FFE-Verordnung das Verwaltungsgericht als Richter im Sinn von Art. 397d ZGB bezeichnet. Bei Einweisungen durch Ärztinnen und Ärzte gemäss Art. 397b Abs. 2 ZGB sowie wegen psychischer Erkrankung durch die Vormundin oder den Vormund gemäss Art. 405a und 406 ZGB gehen die Rekurse an die Psychiatrie-Rekurskommission (§ 4 Psychiatriegesetz). Die Psychiatrie-Rekurskommission ist ein Fachgericht im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) bei psychisch kranken Personen. Sie entscheidet allgemein über Rekurse und Beschwerden sowie über Anträge einer Behandlungsinstitution, soweit sie gemäss Psychiatriegesetz vorgesehen sind (§ 4 Abs. 1 Psychiatriegesetz). Sodann ist gemäss § 45 VBG das Verwaltungsgericht Rechtsmittelinstanz gegen eine vorsorgliche Einweisung in eine Anstalt gemäss Art. 310/314a ZGB (Aufhebung der elterlichen Obhut und fürsorgerische Freiheitsentziehung bei Minderjährigen) und damit in Zusammenhang stehenden weiteren Anordnungen. Gegen andere vorsorgliche Verfügungen kann ein Rekurs beim WSU erhoben werden. Gegen Rekursentscheide des WSU kann wiederum Rekurs beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

Im neuen Bundesrecht findet sich über die Aufsicht bzw. Rechtsmittelinstanz zum einen die Regelung von Art. 441 nZGB, wonach die Kantone die Aufsichtsbehörden zu bestimmen haben und der Bundesrat Bestimmungen über die Aufsicht erlassen kann.<sup>11</sup> Zum anderen wird in Art. 450 nZGB festgehalten, dass gegen Entscheide der Erwachsenenschutzbehörde Beschwerde beim zuständigen Gericht erhoben werden kann.<sup>12</sup>

In der Botschaft des Bundesrates zu Art. 441 nZGB<sup>13</sup> wird ausgeführt, dass die Kantone frei sind, die Aufsicht einer Administrativbehörde oder einem Gericht zu übertragen. Die Aufsichtsbehörde hat im Rahmen der allgemeinen Aufsicht die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung im Allgemeinen zu sorgen. Ein Entscheid der Erwachsenenschutzbehörde im Einzelfall kann indessen im Rahmen der Aufsicht nicht korrigiert werden. Es kann nur das nach kantonalem Recht zuständige Gericht im Rechtsmittelverfahren nach Art. 450 nZGB die Sache neu beurteilen und den Entscheid ändern. Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Bestimmungen über die Aufsicht soll für eine kohärente Qualitätsentwicklung und eine gewisse Einheit in der administrativen Aufsicht sorgen.

Weiter wird in der Botschaft festgehalten, dass mit dem Begriff "Gericht" nicht zwingend ein formelles Gericht gemeint ist. Es geht vielmehr darum, dass das Organ den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 EMRK zu genügen hat. Das heisst, dass es unabhängig und unparteiisch sein muss, die rechtserheblichen Tatsachen selber ermittelt, die einschlägigen Rechtsnormen auf diesen Sachverhalt anwendet und einen verbindlichen Entscheid fällt. Es ist nicht notwendig, dass das Gericht nur aus Berufsrichterinnen und Berufsrichtern besteht.

---

<sup>11</sup> Art. 441: Die Kantone bestimmen die Aufsichtsbehörden (Abs. 1). Der Bundesrat kann Bestimmungen über die Aufsicht erlassen (Abs. 2).

<sup>12</sup> Art. 450: Gegen Entscheide der Erwachsenenschutzbehörde kann Beschwerde beim zuständigen Gericht erhoben werden (Abs. 1). Zur Beschwerde befugt sind: 1. die am Verfahren beteiligten Personen; 2. die der betroffenen Person nahe stehenden Personen; 3. Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben (Abs. 2). Die Beschwerde ist beim Gericht schriftlich und begründet einzureichen (Abs. 3).

<sup>13</sup> Botschaft BBl 2006, S. 7074

In der neuen kantonalen Regelung werden zwei gerichtliche Rechtsmittelinstanzen definiert:

- **Verwaltungsgericht als "ordentliche" Beschwerdeinstanz:** Das Verwaltungsgericht als oberstes kantonales Gericht ist, wie oben erwähnt, bereits mit Entscheiden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes befasst. Es liegt daher auf der Hand, dass das Verwaltungsgericht künftig als gerichtliche Beschwerdeinstanz Beschwerden über Entscheidungen der KESB beurteilt. Da die KESB ihre Entscheide als interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde fällt, ist es gerechtfertigt, die Beschwerden gemäss Art. 450 nZGB auf der juristischen Ebene zu beurteilen.
- **Rekurskommission für Beschwerden aus dem Bereich der fürsorgerischen Unterbringung (FU-Rekurskommission).** Im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung (FU) werden einige Entscheide nicht von der KESB als interdisziplinärer Fachbehörde beurteilt (vgl. Art. 429 und 434 nZGB, ärztlich angeordnete fürsorgerische Unterbringung medizinische Behandlung einer psychischen Erkrankung ohne Zustimmung der betroffenen Person durch die Chefärztin bzw. den Chefarzt der Abteilung bzw. Behandlungsinstitution). In formeller Hinsicht ist festzuhalten, dass Beschwerden gegen Entscheidungen im Rahmen der fürsorgerischen Unterbringung gemäss Art. 450e Abs. 5 nZGB rasch – in der Regel innerhalb von fünf Arbeitstagen seit Eingang der Beschwerde – entschieden werden müssen. Diese Sachlage rechtfertigt es, als gerichtliche Beschwerdeinstanz für alle Beschwerden im Bereich der FU ein interdisziplinäres Fachgremium zu schaffen. Im geltendem Recht besteht mit der Psychiatrie-Rekurskommission (PRK) im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung bei psychisch kranken Personen bereits ein Fachgericht. Die Mitglieder bestehen aus Juristinnen und Juristen, Fachärztinnen und Fachärzten für Psychiatrie und Psychotherapie sowie Mitgliedern aus dem psychosozialen Bereich. Sie werden vom Regierungsrat gewählt, sind aber ausdrücklich fachlich unabhängig und nicht weisungsgebunden. Die PRK trifft ihre Entscheidungen in einem interdisziplinär zusammengesetzten Dreierteam. Die FU-Rekurskommission ersetzt neu die PRK, wird nach deren Modell organisiert und ist zuständig für die Behandlung sämtlicher Rekurse und Beschwerden im Zusammenhang mit der fürsorgerischen Unterbringung. Sie entspricht den Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK, ist also unabhängig und unparteiisch, ermittelt die rechtserheblichen Tatsachen selber, wendet die einschlägigen Rechtsnormen auf den konkreten Sachverhalt an und fällt einen verbindlichen Entscheid.

Im Kanton Basel-Stadt ist im geltenden Recht die Beschwerdeinstanz mit der Aufsicht identisch. Nach neuem Recht haben die Kantone gemäss Art. 441 nZGB wieder eine Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Es ist vorgesehen, diese Aufgabe dem WSU zuzuweisen, da die KESB und das Amt für Erwachsenenschutz diesem Departement zugehören (vgl. die Ausführungen zu § 18).

## § 15.

Wie oben dargelegt, ist das Verwaltungsgericht zuständig für die Beurteilung aller Beschwerden gegen Entscheidungen der KESB, ausgenommen der Entscheidungen im Zusammenhang mit der fürsorgerischen Unterbringung für Erwachsene. Diese werden von der Rekurskommission für fürsorgerische Unterbringungen (FU-Rekurskommission) beurteilt.

Beschwerdeinstanz für fürsorgerische Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen gemäss Art. 310/314b nZGB bleibt das Verwaltungsgericht, da dieses bereits heute über entsprechende Beschwerden entscheidet und zudem eine thematische Nähe zum Familien- bzw. Scheidungsrecht besteht, für welches das Verwaltungsgericht im Beschwerdefall ebenfalls zuständig ist.

#### **§ 16.**

Die FU-Rekurskommission entspricht weitgehend dem Modell der PRK. Sie ist eine interdisziplinär zusammengesetzte gerichtliche Behörde, bestehend aus Juristinnen und Juristen, Fachärztinnen und Fachärzten aus dem Bereich Psychiatrie und Psychotherapie sowie Fachleuten aus dem psychosozialen Bereich. Die Vorsitzenden der FU-Rekurskommission müssen die gesetzlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtspräsidien erfüllen. Die Wählbarkeit der übrigen Mitglieder richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Wählbarkeit von Richterinnen und Richtern (vgl. § 59 Abs. 1 und § 7 Gerichtsorganisationsgesetz). Für die Kommissionsmitglieder aus dem Bereich Psychiatrie und Psychotherapie sowie dem psychosozialen Bereich kann allerdings von der Voraussetzung der Stimmberechtigung in kantonalen Angelegenheiten abgesehen werden, da es ansonsten äusserst schwierig sein könnte, geeignete unabhängige Fachrichterinnen und Fachrichter in genügender Anzahl wählen zu können. Gemäss § 70 Abs. 2 der Kantonsverfassung ist eine abweichende Regelung für die Wahl von Richterinnen und Richtern im Gesetz möglich.

Für die einzelnen Verfahren bildet die FU-Rekurskommission interdisziplinäre Spruchkammern mit je einem Mitglied jeder Berufsgattung. Ist der angefochtene Entscheid allerdings von der KESB gefällt worden, ist eine abweichende Zusammensetzung der Spruchkammer möglich. Da die KESB ihre Entscheidungen als interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde trifft, ist nicht in jedem Fall eine Überprüfung durch eine ebenfalls interdisziplinär zusammengesetzte gerichtliche Beschwerdeinstanz indiziert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsgericht, welches als gerichtliche Beschwerdeinstanz für die übrigen Beschwerden aus dem gesamten Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zuständig ist, ein ausschliesslich aus Juristinnen und Juristen zusammengesetztes Gremium ist.

Die Einzelheiten der Organisation werden auf dem Verordnungsweg geregelt. Hierzu gehört auch die administrative Anbindung, welche bei einem oberen kantonalen Gericht, alternativ beim Präsidialdepartement, erfolgen soll. Die Abklärungen hierzu werden im Rahmen der Ausarbeitung der Verordnung abgeschlossen werden.

#### **§ 17.**

Für das Verfahren vor den beiden gerichtlichen Beschwerdeinstanzen findet grundsätzlich das Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG) Anwendung. Zu beachten ist, dass in Art. 450 ff. nZGB einige bundesrechtliche Bestimmungen zum Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz bestehen. Des Weiteren ist vorgesehen, dass das Verfahren vor der FU-Rekurskommission kostenlos sein soll und bei offensichtlicher mutwilliger Beschwerdeführung eine Spruchgebühr auferlegt werden kann. Die Unentgeltlichkeit des Verfahrens bei Beschwerden gegen FU-Entscheidungen rechtfertigt sich auf-

grund der grossen Betroffenheit des Entscheids und der Tatsache, dass für die Mehrzahl der Fälle ohnehin die Voraussetzungen für die unentgeltliche Rechtspflege gegeben wären.

### § 18.

Gemäss Art. 441 nZGB bestimmen die Kantone die Aufsichtsbehörde. In der Botschaft führt der Bundesrat dazu aus, dass die Aufsichtsbehörde im Rahmen der allgemeinen Aufsicht die Aufgabe hat, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Sie kann deshalb von Amtes wegen einschreiten, wenn sie von fehlerhaftem Tun oder Unterlassen von Erwachsenenenschutzbehörden, indirekt auch der Amtsträger, Kenntnis erhält. Einen Entscheid der KESB im Einzelfall kann sie jedoch im Rahmen der Aufsicht nicht korrigieren. Hierfür ist ausschliesslich das nach kantonalem Recht zuständige Gericht im Rechtsmittelverfahren gemäss Art. 450 nZGB zuständig, die Sache neu zu beurteilen und den Entscheid zu ändern.<sup>14</sup> Der Bundesrat kann Bestimmungen über die Aufsicht erlassen (Art. 441 Abs. 2 nZGB). Als solche Aufsichtsbehörde wird in § 18 das zuständige Departement, gegenwärtig das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) bezeichnet. Da im Kanton Basel-Stadt nur eine KESB, die für alle Gemeinden zuständig ist, eingerichtet wird, ist die oben beschriebene Aufgabe der einheitlichen Rechtsanwendung nicht relevant. Das WSU wird im Wesentlichen aufsichtsrechtliche Anzeigen gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KESB – mit Ausnahme derjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Eigenschaft als Mitglieder der Spruchkammer, welche sich gegenüber dem Regierungsrat zu verantworten haben – zu beurteilen haben.

### § 19.

Grundsätzlich ist der Kanton haftbar, wenn eine Person im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen verletzt wird oder sich die KESB oder die Aufsichtsbehörde in den anderen Bereichen des Erwachsenenschutzes widerrechtlich verhalten hat. Der Anspruch besteht in Schadenersatz und, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt, auf Genugtuung. Gegen die Person, die den Schaden verursacht hat, steht der geschädigten Person kein Ersatzanspruch zu. Gemäss Art. 454 ZGB Abs. 4 nZGB ist das kantonale Recht für den Rückgriff auf die Schaden verursachende Person massgebend. Es handelt sich um eine Kausalhaftung, die geschädigte Person muss also nachweisen, dass ihr im Rahmen der genannten Aufgaben des Erwachsenenschutzes widerrechtlich ein Schaden zugefügt worden ist und dass diesbezüglich ein adäquater Kausalzusammenhang besteht<sup>15</sup>.

In Bezug auf das Rückgriffsrecht des Kantons auf die Schaden verursachende Person wird vorliegend auf das Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals vom 17. November 1999 (Haftungsgesetz, SG 161.100) verwiesen. Nach § 8 f. Haftungsgesetz kann der Staat auf die fehlbare Person Rückgriff nehmen, soweit sie den Schaden widerrechtlich und vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht hat. Als Personal im Sinn des Haftungsgesetzes gilt ebenfalls, wer aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Auftrags eine Staatsaufgabe wahrnimmt (§ 1 Abs. 2 letzter Spiegelstrich Haftungsgesetz). Entsprechend unterliegen nicht nur

<sup>14</sup> Botschaft BBl 2006, S. 7074

<sup>15</sup> Botschaft BBl 2006, S. 7092 f.

die beruflichen, sondern auch die privaten Beiständigen und Beistände dem Regressanspruch des Kantons.

#### § 20.

Die Kantone haben Wohn- und Pflegeeinrichtungen, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden, einer Aufsicht zu unterstellen, soweit nicht durch bundesrechtliche Vorschriften bereits eine Aufsicht gewährleistet ist. Diese Aufgabe wird im Kanton Basel-Stadt im Bereich der Alters- und Pflegeheime bereits durch die Pflegeheim-Qualitätskommission des Amtes für Langzeitpflege der Gesundheitsversorgung im Gesundheitsdepartement und im Bereich der Behindertenwohnheime durch die Behindertenhilfe des Amtes für Sozialbeiträge im WSU ausgeübt.

#### § 21.

Die KESB hat als Beiständin oder Beistand eine natürliche Person, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist, einzusetzen (Art. 400 Abs. 1 nZGB). In Frage kommen beispielsweise Privatpersonen, Fachpersonen eines privaten oder öffentlichen Sozialdienstens sowie Berufsbeiständigen oder ein Berufsbeistände<sup>16</sup>. Obwohl die beruflichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger – konkret Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Amtsvormundschaften – in der Praxis die Mehrzahl der vormundschaftlichen Mandate führen, kommen diese im bisher geltenden Bundesrecht nicht vor. Im revidierten Recht werden die beruflichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aber explizit erwähnt, indem für diese besondere Bestimmungen gelten sollen. Beispielsweise wird in Art. 404 Abs. 1 nZGB festgehalten, dass die Entschädigung und der Spesenersatz der Berufsbeiständin bzw. des Berufsbeistand jeweils an den Arbeitgeber fallen. Gemäss Art. 421 Ziff. 3 nZGB endet das Amt der Berufsbeiständin oder des Berufsbeistandes von Gesetzes wegen mit dem Ende des Arbeitsverhältnisses.

Mit vorliegender Bestimmung soll sichergestellt werden, dass im Kanton Basel-Stadt für die Führung von behördlichen Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts geeignete berufliche Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zur Verfügung stehen. Damit verbunden ist im Rahmen der organisatorischen Einbindung dieser professionellen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die Sicherstellung der benötigten fachlichen Kompetenzen, die Qualitätssicherung im allgemeinen, die Schulung der Mitarbeitenden, deren fachlicher und administrativer Support usw.

#### § 22.

Die Tätigkeit der KESB ist grundsätzlich gebührenpflichtig. Die Gebühren sollen auf dem Verordnungsweg festgelegt werden. Bei der Bemessung der Gebührenhöhe sind insbesondere das Kostendeckungsprinzip sowie das Äquivalenz- und Interessenprinzip zu berücksichtigen. Die Entschädigung und der Anspruch auf Spesenersatz der Beiständin und des Beistandes sind gemäss Art. 404 Abs. 1 nZGB grundsätzlich aus dem Vermögen der betreuten Person zu finanzieren. Der Kanton hat jedoch die Entschädigung und den Spesenersatz

<sup>16</sup> Botschaft BBl 2006 S. 7049

bei Mittellosigkeit der betroffenen Person zu regeln. Die Grundzüge für die Festlegung der Entschädigung und des Spesenersatzes für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sollen in der Verordnung festgelegt werden. Gemäss Art. 404 Abs. 2 nZGB ist bei der Bemessung insbesondere der Umfang und die Komplexität der übertragenen Aufgaben zu berücksichtigen. Des Weiteren wird der Regierungsrat in der Verordnung Richtlinien erlassen, unter welchen Voraussetzungen die Gebühren der KESB reduziert oder erlassen werden können, unter welchen Voraussetzungen die Entschädigung der Beiständin bzw. des Beistandes einschliesslich des Spesenersatzes durch den Kanton getragen werden, sowie unter welchen Voraussetzung im Verfahren vor der KESB die unentgeltliche Vertretung gewährt wird.

### **§ 23.**

In dieser Bestimmung wird dem Regierungsrat die Kompetenz übertragen, die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Unter anderem sind auf dem Verordnungsweg zur Organisation der KESB, zu den Gebühren sowie zur Entschädigung der Mandatsträger, zur Organisation der FU-Rekurskommission einschliesslich der Frage der administrativen Anbindung, ergänzende Bestimmungen zu erlassen bzw. Einzelheiten zu regeln.

### **§§ 24 ff.**

Gemäss § 23 obliegt dem Regierungsrat die Aufgabe, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Entsprechend Art. 14a SchIT nZGB werden gemäss § 24 mit Inkrafttreten des neuen Rechts die zu diesem Zeitpunkt hängigen Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen durch die neue KESB nach neuem Recht weitergeführt. Analog sind auch die hängigen Beschwerdeverfahren nach dem neuen Recht durch die neu zuständigen gerichtlichen Beschwerdeinstanzen zu beurteilen. Durch das vorliegende neue Gesetz ist das VBG vollständig aufzuheben. Im Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. April 1911 (EG ZGB, SG 211.100) ist die Dritte Abteilung – Die Vormundschaft – zu streichen und es sind sprachliche Anpassungen vorzunehmen. Ebenfalls sind das Psychatriegesetz, das Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 20. März 1975 (Alkohol- und Drogengesetz) vom 19. Februar 1976 (ADG; SG 322.100) durch das neue Bundesrecht und das neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG) massgeblich betroffen. Mit den hier vorgeschlagenen Anpassungen beim ADG und Psychatriegesetz wird sowohl den neuen bundesrechtlichen Bestimmungen als auch dem neuen KESG Rechnung getragen. Ausserdem erfahren das Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 14. Juni 1928 (VRPG; SG 270.100), das Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100) und das Bürgerrechtsgesetz (BüRG) vom 29. April 1992 (BüRG; SG 121.100) Änderungen bzw. Anpassungen an das neue Recht. Schliesslich ist das KESG ist zu publizieren und unterliegt dem Referendum.

## 7. Antrag

Das Finanzdepartement hat die Vorlage gemäss § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 (SG 610.100) geprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem vorgelegten Entwurf für das Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG) des Kantons Basel-Stadt zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin  
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Verzeichnis der Abkürzungen

Entwurf Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG)

Vortest Regulierungsfolgenabschätzung

## Abkürzungsverzeichnis

|                     |   |
|---------------------|---|
| ADG                 | Gesetz gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel, Alkohol- und Drogengesetz vom 20. März 1975 (Alkohol- und Drogengesetz) vom 19.02.1976 (SG 322.100) |
| AKJS                | Abteilung Kindes- und Jugendschutz  |
| AV                  | Amtsvormundschaft   |
| BüRG                | Bürgerrechtsgesetz vom 29.04.1992 (SG 121.100)  |
| ED                  | Erziehungsdepartement   |
| EGzZGB              | Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27.04.1911 (SG 211.100)  |
| EMRK                | Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101)   |
| FFE                 | Fürsorgerische Freiheitsentziehung  |
| FFE-Verordnung      | Verordnung betreffend Einführung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1978 über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397a ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches) vom 16. Dezember 1980 (SG 212.350)  |
| FU                  | Fürsorgerische Unterbringung  |
| FU-Rekurskommission | Rekurskommission für fürsorgerische Unterbringung   |
| KESB                | Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde  |
| KESG                | Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz   |
| KOKES               | Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz   |
| nZGB                | Neues Schweizerisches Zivilgesetzbuch   |
| PRK                 | Psychiatrie-Rekurskommission  |
| UPK                 | Universitäre psychiatrische Kliniken  |
| VB                  | Vormundschaftsbehörde   |
| VBG                 | Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz vom 13.04.1944 (SG 212.400)   |
| VJFR                | Vormundschafts-, Jugend- und Fürsorgerat  |
| VRPG                | Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege vom 14.06.1928 (SG 270.100)  |
| ZGB                 | Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)  |
| ZPO                 | Zivilprozessordnung (SR 272)  |
| ZVW                 | Zeitschrift für Vormundschaftswesen   |
| WSU                 | Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt   |