

Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend das Gesetz zur Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zum Gesetz zur Einführung des Kindes- und Erwachsenenenschutzrechts. Dem als Anhang beigefügten Entwurf schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1 Ausgangslage

1.1 Gesetzgebung des Bundes

Das geltende Vormundschaftsrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Art. 360-Art. 455 ZGB) ist seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1912, abgesehen von den Bestimmungen über die fürsorgliche Freiheitsentziehung, praktisch unverändert geblieben. Es entspricht den heutigen Verhältnissen und Anforderungen nicht mehr und wurde deshalb vom Bund grundlegend geändert (vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 2006, S. 7001 ff.). National- und Ständerat haben der Vorlage am 19. Dezember 2008 zugestimmt (vgl. BBl 2009, S. 141 ff.). Die Referendumsfrist ist unbenützt verstrichen. Der Bundesrat hat beschlossen, das neue Recht auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen.

Ziel des geänderten Bundesrechts ist es, das Selbstbestimmungsrecht schwacher, hilfsbedürftiger Personen zu wahren und zu fördern, gleichzeitig aber auch die erforderliche Unterstützung sicherzustellen und gesellschaftliche Stigmatisierungen zu vermeiden. Zusammenfassend die Eckpfeiler des neuen Bundesrechts:

- Förderung des Selbstbestimmungsrechts des Einzelnen (durch die Möglichkeit, einen Vorsorgeauftrag zu erteilen respektive eine Patientenverfügung zu erlassen);
- Stärkung der Solidarität in der Familie (die Vertretung durch den Ehegatten und die Vertretung bei medizinischen Massnahmen wird gesetzlich geregelt);
- Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden (die wesentlichsten Verfahrensschritte und die Entscheide erfolgen durch die Behörde selbst, d.h. die Mitglieder der neuen Behörde müssen über spezifische Fachkenntnisse verfügen);
- Einführung von massgeschneiderten Massnahmen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Abkehr von den bisher nur generellen Anweisungen an die Beistände);
- verbesserter Rechtsschutz bei der fürsorglichen Unterbringung (durch periodische Überprüfung der Unterbringungsentscheide);

- verbesserter Schutz der urteilsunfähigen Personen, welche sich in stationären Einrichtungen befinden (die Heime haben schriftliche Betreuungsverträge zu schliessen und die Bewegungsfreiheit darf nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden; die Kantone müssen die Aufsicht wahrnehmen);
- Einführung der primären Haftung des Kantons.

Der Bund überlässt die Organisation der neuen Fachbehörde – unter Einhaltung gewisser Rahmenbedingungen – den Kantonen. Ebenfalls zu bezeichnen haben die Kantone die Aufsichtsbehörde. Zudem müssen die Kantone weitere Regelungen treffen, so etwa im Bereich der fürsorglichen Unterbringung (vormals fürsorgliche Freiheitsentziehung), bei der Aufsicht über die Wohn- und Pflegeeinrichtungen oder auch betreffend Entschädigung und Spesenersatz der Beistände.

1.2 Umsetzung im Kanton Schaffhausen

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat am 16. Dezember 2008 eine Projektgruppe beauftragt, die Gesetzgebung zur Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vorzubereiten. Der Projektgruppe gehören Vertreter aus den Gemeinden, dem Gemeindeschreiberverband, der Justiz und der Verwaltung an. Sie steht unter der Leitung des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartements.

1.2.1 Vorvernehmlassung zur Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Im Zentrum der Umsetzung steht die Organisation der neuen Behörde. Das Bundesrecht verlangt eine Professionalisierung der mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (bisher: Vormundschaftsrecht) befassten Behörden. Die neue Behörde tritt an die Stelle der heutigen Vormundschaftsbehörde, d.h. an die Stelle des nach politischen Kriterien zusammengesetzten Gemeinderates. Die neue Fachbehörde wird nachfolgend als «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde» (KESB) bezeichnet.

Der Bund überlässt den Kantonen die Organisation der Behörden, setzt jedoch gewisse Rahmenbedingungen:

- Die Fachbehörde fällt ihre Entscheide mit mindestens 3 Mitgliedern, wobei die Kantone einzelne Aufgaben in die Einzelzuständigkeit geben können (Spruchkörper).
- Gemäss bundesrätlicher Botschaft muss ein Jurist oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein.
- Je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, müssen Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung am Entscheid mitwirken.
- Zumindest die Kernkompetenzen (Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie) müssen im Spruchkörper selbst vorhanden sein. Andernfalls wäre er von nicht der Behörde angehörenden Fachpersonen derart abhängig, dass dies zu einer Umkehr der Hierarchieordnung führen würde, wie sie im heutigen System mancherorts vorkommt.

- Reine Laiengremien sind ausgeschlossen, ebenso wie reine Juristengremien, da sonst die verlangte Interdisziplinarität nicht verwirklicht wäre. Kurz: Mit der Gesetzesrevision will der Bund die Entscheidungskompetenz wieder mit der Fachkompetenz vereinen.

Da der Entscheid über die Behördenstruktur auch die anderen vom Kanton zu regelnden Bereiche beeinflusst, hat der Regierungsrat im Herbst 2009 eine Vorvernehmlassung bei den Gemeinden, den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien sowie dem Gemeindeschreiberverband durchgeführt, um die Frage der Organisation der KESB zu klären. Präsentiert wurden drei Modelle:

Modell 1: Kantonale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst

Modell 2: Kantonale Behörde mit kommunalregionalem Abklärungs- und Vollzugsdienst

Modell 3: Kommunalregionale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst

Die überwiegende Mehrheit der Vorvernehmlassungsteilnehmer votierte für eine kantonale Behörde. Die Antworten auf die Frage, ob der Abklärungs- und Vollzugsdienst in der kantonalen Behörde integriert (Modell 1) oder durch die Gemeinden geführt werden soll (Modell 2), hielten sich die Waage. Das Modell 3 (kommunalregionale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst) wurde mehrheitlich verworfen. Gar nicht zur Diskussion stand ein weiteres Modell, bei dem die KESB ein Teil der kantonalen Verwaltung und dezentral auf Bezirksebene organisiert wäre, da im Kanton Schaffhausen keine Bezirksstrukturen bestehen und auch nicht geschaffen werden sollen. Bezüglich Finanzierung waren die Antworten der Gemeinden widersprüchlich: Einerseits herrscht der Grundtenor vor, dass bei den Modellen 1 und 2 auch zahlen soll, wer befiehlt, was aber beim Modell 3 anders gesehen wird.

Bürgernahe Aufgaben, wie sie vormundschaftliche Massnahmen darstellen, sollen möglichst durch die Gemeinden vollzogen werden. Dadurch können die Kenntnisse der Situation vor Ort am besten einbezogen werden. Gestützt darauf und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vorvernehmlassung hat der Regierungsrat entschieden, das Modell 2 weiter zu verfolgen.

1.2.2 Vernehmlassungsvorlage

Der Regierungsrat hat in der Folge eine detaillierte Vorlage ausgearbeitet und darüber am 19. Oktober 2010 eine breite Vernehmlassung eröffnet.

Die Schaffung einer kantonalen, interdisziplinären und unabhängigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist praktisch nicht mehr umstritten. Die Wahl durch das Obergericht wird mehrheitlich befürwortet, vereinzelt jedoch die Wahl durch den Kantonsrat vorgeschlagen. Viele Landgemeinden sprechen sich gegen regionale Berufsbeistandschaften aus und möchten auch diese Aufgaben dem Kanton übertragen (entspricht Modell 1 der Vorvernehmlassung). Die Stadt Schaffhausen sowie Neuhausen am Rheinfall, welche bereits heute eigene Amtsvormundschaften führen, setzen sich für die Beibehaltung ihrer bisherigen Amtsvormundschaften ein respektive für die Führung von Beistandschaften durch die kommunalen Sozialdienste. Sie wehren sich somit gegen eine kantonale Berufsbeistandschaft, nicht aber gegen den Zusammenschluss einzelner Gemeinden zu regionalen Berufsbeistandschaften. In Bezug auf die Finanzierung der Berufsbeistand-

schaften ist zwar die Mehrheit der Gemeinden gegen die Kostentragung durch die Gemeinden, die Stadt Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfall, einige weitere Gemeinden sowie die meisten Parteien sprechen sich jedoch dafür aus. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmer akzeptieren zumindest eine Kostentragung durch die Gemeinden mittels eines Steuerfussabtausches, falls die regionalen Berufsbeistandschaften verwirklicht werden. Damit anerkennen sie indirekt, dass es sich bei der Führung der Beistandschaften grundsätzlich um eine kommunale Aufgabe handelt.

1.2.3 Eckpunkte der Vorlage

Die Umsetzung des neuen Bundesrechts erfolgt gesetzestechnisch durch ein Änderungsgesetz, nämlich das «Gesetz zur Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts». Damit werden verschiedene bereits bestehende kantonale Erlasse geändert, in erster Linie das Einführungs-gesetz zum ZGB (EG ZGB) sowie das Justizgesetz (JG).

Nachfolgend die wichtigsten Eckpunkte der kantonalen Umsetzung:

- Schaffung einer kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Sie tritt an die Stelle der bisherigen kommunalen Vormundschaftsbehörden und übernimmt (von Bundesrechts wegen) auch Aufgaben, welche bisher der Aufsichtsbehörde vorbehalten waren.
Die KESB umfasst drei bis fünf ordentliche Mitglieder sowie mindestens drei Ersatzmitglieder, welche über das notwendige Fachwissen verfügen müssen (interdisziplinäre Zusammensetzung). Sie entscheidet durch Einzelmitglieder oder in Dreierbesetzung. Damit wird die Vorgabe des Bundesrechts umgesetzt, d.h. die neue Behörde vereint die Entscheidungs- und Fachkompetenz.
Die KESB verfügt über das notwendige Fach- und Kanzleipersonal, welches die Behörde bei der Ermittlung des Sachverhalts und bei der Entscheidungsfindung unterstützt.
Die Finanzierung der KESB erfolgt vollständig durch den Kanton.
- Bildung von regionalen Berufsbeistandschaften, wobei sich die Zusammenarbeit der Gemeinden nach dem Gemeindegesetz richtet (bei besonders gelagerten Beistandschaften z. B. an der Schnittstelle zwischen andersschulischen und vormundschaftlichen Massnahmen kommen wie bisher auch Beistände in Frage, welche beim Sozialdienst des Erziehungsdepartementes tätig sind.)
Die Finanzierung der regionalen Berufsbeistandschaften erfolgt vollständig durch die Gemeinden.
- Das Obergericht wird Aufsichtsbehörde über die KESB. Bisher ist das Volkswirtschaftsdepartement Aufsichtsbehörde über die Vormundschaftsbehörden.
- Die Wahl der Mitglieder der KESB erfolgt durch das Obergericht. Bisher bestimmte der Gemeinderat (aus seiner Mitte) die Mitglieder der Vormundschaftsbehörde.
- Kantonal einheitliche Entschädigungsregelung für die Beistände.

Nachfolgend die Erläuterungen zu den geänderten Bestimmungen im Detail. Die Artikel des ZGB, welche erst nach Inkrafttreten des neuen Bundesrechts gelten, werden mit «nZGB» bezeichnet.

2 Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)

2.1 Systematik

Die den Kantonen zugewiesene Umsetzung von Bestimmungen des Zivilgesetzbuches erfolgt im kantonalen Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB), soweit nicht kantonale Spezialerlasse bestehen.

Im geltenden EG ZGB sind die Ausführungsbestimmungen zum Kinderschutz, zum Vormundschaftsrecht und zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung, d.h. zu den auf Bundesebene geänderten Bestimmungen, in erster Linie in Art. 43-69I EG ZGB geregelt (zudem noch in der Vormundschafts- und Erbschaftsverordnung [SHR 211.231] und in der Verordnung über die Gebühren im Erbschafts- und Vormundschaftswesen [SHR 211.232]). Das EG ZGB enthält für diesen Bereich bisher folgende Titel:

- Dritter Abschnitt: Familienrecht*
- A. *Eherecht*
- B. *Kindesrecht*
 - I. *Unterhaltsanspruch*
 - II. *Kindeschutz*
- C. *Heimstätten*
- D. *Vormundschaft*
 - I. *Zuständigkeit und Verfahren*
 - II. *Die Führung der Vormundschaft*
 - III. *Fürsorgerische Freiheitsentziehung*

Diese Unterteilung muss grundlegend geändert werden. Wie im Bundesrecht (ZGB) wird auch im kantonalen Recht (EG ZGB) der Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz einer Totalrevision unterzogen. Dies führt zu einer geänderten Artikelnummerierung. Das EG ZGB kennt keine Marginalien, sondern verwendet Titel und Zwischentitel. In der Regel wird bei einer Gesetzesrevision an der Struktur nichts verändert, d.h. auch die neuen Bestimmungen erhalten keine Marginalien. Nachteile ergeben sich daraus keine. Die Einführung von Marginalien würde hingegen dazu führen, dass das EG ZGB für diesen Bereich Marginalien hätte, für andere Teile nicht. Neu erhält das EG ZGB in diesem Bereich folgende Systematik:

- Dritter Abschnitt: Familienrecht*
- A. *Eherecht*
- B. *Kindesrecht*
 - I. *Unterhaltsanspruch*
 - II. *Pflegekinder und Jugendhilfe*
- C. *Kindes- und Erwachsenenschutz*
 - I. *Organisation und Zuständigkeit*
 - II. *Verfahren*
 - III. *Kosten und Entschädigung*
 - IV. *Berufsbeistandschaften und private Beistände*
 - V. *Fürsorgerische Unterbringung*
 - VI. *Verantwortlichkeit*

2.2 Vorsorgeauftrag

2.2.1 Errichtung eines Vorsorgeauftrages (Art. 21 Ziff. 5 EG ZGB)

Das ZGB schreibt vor, dass die Errichtung eines Vorsorgeauftrages zu beurkunden sei. In der Vorlage des Bundesrates wird erwähnt, der Vorsorgeauftrag sei nahe verwandt mit der letztwilligen Verfügung (vgl. BBl 2006, S. 7026), ohne dies jedoch näher zu erläutern. Umgesetzt auf den Kanton Schaffhausen würde dies bedeuten, dass Vorsorgeaufträge von den Schreibern der Erbschaftsbehörden respektive vom Amt für Justiz und Gemeinden zu beurkunden wären. Dies macht jedoch aus folgenden Überlegungen kaum Sinn:

Im Kanton Schaffhausen werden Beurkundungen durch diejenige Behörde vorgenommen, welche auch über das entsprechende Fachwissen verfügt (Grundstückgeschäfte durch das Grundbuchamt, Ehe- und Erbschaftsverträge durch die Schreiber der Erbschaftsbehörde und durch das Amt für Justiz und Gemeinden und die im Handelsregister einzutragenden Vorgänge durch das Handelsregisteramt). Der Urkundsperson kommt dabei regelmässig beratende Funktion zu.

Im Vorsorgeauftrag werden die der beauftragten Person übertragenen Aufgaben beschrieben. Die Schreiber der Erbschaftsbehörden (welche oft auch Schreiber der Vormundschaftsbehörden sind) wie auch das Amt für Justiz und Gemeinden, welches für das Volkswirtschaftsdepartement die Aufsicht über das Vormundschaftswesen wahrnimmt, haben zwar zurzeit durchaus Kenntnisse im Vormundschaftsbereich. Unter dem künftigen Recht wird dies aber nicht mehr der Fall sein. Dann zumal ist die KESB die fachlich zuständige Behörde. Sie ist auch zuständig für die Auslegung des Vorsorgeauftrages wie für dessen Ergänzung in Nebenpunkten (vgl. Art. 364 nZGB). Es drängt sich deshalb geradezu auf, dass auch die Beurkundung des Vorsorgeauftrages durch die KESB erfolgt.

Unabhängig von der Zuteilung kann vorderhand offen bleiben, ob bei der Beurkundung des Vorsorgeauftrages ebenso zwei Zeugen notwendig sind wie bei einer Beurkundung in Ehe- und Erbschaftssachen (vgl. Art. 499 ZGB), oder ob es keine Zeugen braucht wie bei der Beurkundung von Grundstücksgeschäften oder von gesellschaftsrechtlichen Vorgängen.

Aus Art. 361 Abs. 3 nZGB geht nicht hervor, wo der Hinterlegungsort ist. Der Kanton ist nicht zwingend gehalten, dies zu regeln. Wird die KESB selbst als «Hinterlegungsort» gewählt, so sollte sie dies nicht verweigern dürfen. Auch private Anbieter bieten sich als Hinterlegungsort an, so etwa die Stiftung Pro Senectute. Der Bundesrat hat jedoch angekündigt, nähere Bestimmungen zur sogenannten Schirmlade zu erlassen. Möglicherweise enthalten jene Bestimmungen auch Vorschriften über den Hinterlegungsort des Vorsorgeauftrages.

Vorstehende Überlegungen gelten sinngemäss auch für die Hinterlegung der Patientenverfügung (Art. 371 Abs. 2 nZGB).

2.3 Kindesrecht

2.3.1 Inkassohilfe (Art. 39a und Art. 42 EG ZGB)

Die Regelung der Inkassohilfe erfolgt einerseits in Art. 39a EG ZGB, d.h. bei den Bestimmungen zum Eherecht, andererseits in Art. 42 EG ZGB, d.h. bei den Bestimmungen zum Kindesrecht. Es handelt sich dabei nur im mittelbaren Sinn um «Schutzmassnahmen». Diese beiden Artikel müssen jedoch in die Revision einbezogen werden, da die Zuständigkeit betreffend Inkassohilfe von Bundesrechts wegen neu bei der KESB liegt, ausser der Kanton sehe vor, dass auch eine andere Stelle damit beauftragt werden kann (vgl. Art. 131 und Art. 290 nZGB). Würde der Kanton nichts regeln, wäre die Zuständigkeit ab Inkrafttreten des geänderten ZGB neu bei der (kantonalen) KESB.

Zwar würde eine Kantonalisierung dieser Aufgabe, z. B. beim kantonalen Sozialamt, eine gewisse Vereinheitlichung in der Fallbehandlung bedeuten. Der Regierungsrat ist hingegen der Ansicht, dass die Zuständigkeit betreffend Inkassohilfe aufgrund der Nähe zur Sozialhilfe weiterhin auf Gemeindeebene liegen soll. Auch die Möglichkeit, diese Aufgabe einer privaten Inkassostelle zu übertragen, soll weiterhin bestehen bleiben.

Die vorgenommene Änderung ermöglicht somit die Weiterführung der bisherigen Zuständigkeit.

2.3.2 Unterhaltsverträge (Art. 41 EG ZGB)

Die Kompetenz zur Genehmigung von Unterhaltsbeiträgen (Unterhaltsverträge) liegt neu von Bundesrechts wegen bei der KESB (vgl. Art. 287 f. nZGB). Art. 41 EG ZGB in der geltenden Fassung ist aufzuheben.

Die Bestimmung über die Alimentenbevorschussung (Art. 42a EG ZGB) hat sich bewährt und kann beibehalten werden (vgl. auch Kommentar zu Art. 39a EG ZGB).

2.3.3 Pflegekinder und Jugendhilfe (Art. 43 und 44 EG ZGB)

Bei diesen beiden Bestimmungen ändert die Artikelnummer (bisher Art. 43f und 43g EG ZGB), dies aufgrund des geänderten Gesetzesaufbaus. Zudem werden sie sprachlich einander angepasst. Die im Gesetz genannte Verordnung besteht bereits, ist jedoch nach Annahme dieses Gesetzes den geänderten Verhältnissen anzupassen.

2.3.4 Heimstätten (bisher Art. 44 EG ZGB)

Der bisherige Art. 44 EG ZGB ist, ebenso wie der dazugehörige Titel «C. Heimstätten», ersatzlos aufzuheben, da die entsprechende Anknüpfungsbestimmung im Bundesrecht schon seit einer früheren Revision nicht mehr besteht (vgl. Thomas Sulzberger, in: Schaffhauser Recht und Rechtsleben, S. 432).

2.4 Kindes- und Erwachsenenschutz (Art. 45 ff. EG ZGB)

I. Organisation und Zuständigkeit

2.4.1 Organisation und Zuständigkeit (Art. 45 EG ZGB)

Die Organisation und die Zuständigkeit der kantonalen Justizbehörden richten sich ab dem 1. Januar 2011 nach dem Justizgesetz (JG). Die KESB wird als kantonale Justizbehörde ausgestaltet, weshalb im EG ZGB der Verweis auf das JG genügen würde.

Zum besseren Verständnis wird jedoch bereits im EG ZGB erwähnt, dass die Anordnungen durch die KESB erfolgen und das Obergericht Beschwerde- und Aufsichtsinstanz ist. Auf den Spezialfall, dass die KESB im Anwendungsbereich von Art. 439 nZGB auch Beschwerdeinstanz ist, wird allerdings verzichtet. Dies ergibt sich jedoch aus Art. 57a JG (Näheres vgl. die Erläuterungen in dieser Vorlage zum JG).

II. Verfahren

2.4.2 Allgemeine Bestimmungen (Art. 46 EG ZGB)

Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht umfasst kein «eigenes» Schweizerisches Prozessrecht, wie dies für den Strafprozess (StPO) oder den Zivilprozess (ZPO) der Fall ist. Der Bund hat dennoch nicht ganz auf eine schweizweit einheitliche Verfahrensregelung verzichtet: Die wesentlichsten prozessualen Bestimmungen für das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wurden aus dem Entwurf von Dr. Daniel Steck, welcher dieser zuhanden des Bundesrates erstellt hatte, ins ZGB überführt (vgl. Art. 443-450e nZGB).

Ergänzend zu den im ZGB geregelten Verfahrensbestimmungen wird in Art. 450f nZGB auf die ZPO verwiesen. Den Kantonen steht es jedoch frei, den vom Bund so vorgezeichneten Weg zu beschreiten, d.h. vom ZGB direkt in die ZPO zu wechseln. Sie können jedoch auch (allerdings nur *ergänzend* zu den im ZGB enthaltenen Verfahrensbestimmungen) eigene Verfahrensregeln aufstellen und erst dann die ZPO sinngemäss anwenden.

Der Regierungsrat erachtet den direkten Wechsel von den Verfahrensbestimmungen des ZGB in die ZPO als nicht ausreichend und sieht deshalb vor (wie dies das Bundesrecht ja ausdrücklich möglich macht und teilweise auch in anderen Kantonen so vorgesehen ist), ergänzende eigene, kantonale Verfahrensregeln festzulegen.

Somit gilt im Kanton Schaffhausen für das Verfahren im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts folgende Abfolge:

- Die Berufsbeistandschaften sind *kommunale* Behörden. Sie sind ausschliesslich verwaltungsrechtlich tätig. Für sie gilt das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), was sich bereits jetzt schon aus Art. 1 VRG ergibt. Es braucht keine neue Regelung, selbst für den Fall, dass die Gemeinden mit dem Kanton eine Leistungsvereinbarung schliessen.
- Das Verfahren vor der KESB und das Beschwerdeverfahren vor Obergericht richten sich nach den Spezialbestimmungen im ZGB und den ergänzenden kantonalen Bestimmungen im EG

ZGB. Falls diese Bestimmungen nicht ausreichen, sind die Bestimmungen der ZPO *sinnge-
mäss* anwendbar (vgl. Art. 450f nZGB).

- Die bisherigen kantonalen Bestimmungen über «Die Führung der Vormundschaft» (Art. 61-69 EG ZGB) und über die «Fürsorgerische Freiheitsentziehung» (Art. 69a-69l EG ZGB) sind so nicht mehr nötig, weil neu bundesrechtlich geregelt. Wo es bezüglich der Mandatsführung noch etwas braucht, kann die KESB dies durch ihr Weisungsrecht regeln. Auf die bisherige Verordnung (vgl. heute Art. 46 EG ZGB, wonach der Regierungsrat eine Verordnung zur Geschäftsführung der Vormundschaftsbehörden erlässt) kann verzichtet werden.

Nachfolgend die Erläuterungen zu den zusätzlich aufgenommenen, kantonalen Verfahrensbestimmungen im EG ZGB:

2.4.3 Beschleunigungsgebot (Art. 47 EG ZGB)

Art. 47 Abs. 1 EG ZGB wiederholt das in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) garantierte Grundrecht auf Beurteilung innert angemessener Frist. In all diesen Verfahren erträgt der Entscheid keinen Aufschub, weshalb Gerichtsferien generell keine Berücksichtigung finden (Abs. 2). Ein Verzicht auf diese Regelung würde eine Unklarheit in Bezug auf Art. 145 ZPO bedeuten, welcher Gerichtsferien vorsieht.

2.4.4 Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 48 EG ZGB)

Art. 30 Abs. 3 BV gewährleistet unter Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung und der Urteilsverkündung, nicht jedoch der Beratung. Im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht beeinträchtigt der Anspruch auf Öffentlichkeit *regelmässig* schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen, weshalb die Verfahren als *nicht öffentlich* bezeichnet werden. Dies ergibt sich allenfalls bereits aus Art. 13 BV. Die kantonale Regelung schafft diesbezüglich jedoch Klarheit, d.h. es muss nicht die Bundesverfassung bemüht werden.

Falls gewünscht, kann immer noch eine öffentliche Verhandlung verlangt werden. In diesem Fall müsste die Behörde respektive das Gericht darüber entscheiden.

2.4.5 Abklärungen (Art. 49 EG ZGB)

Gemäss Art. 446 Abs. 2 nZGB zieht die KESB die erforderlichen Erkundigungen ein und erhebt die notwendigen Beweise, kann jedoch auch eine geeignete Person oder Stelle mit *Abklärungen* beauftragen.

Damit konkretisiert das Bundesrecht den in Art. 446 Abs. 1 nZGB festgehaltenen Untersuchungsgrundsatz der KESB und ermöglicht und erleichtert eine zweckmässige und effiziente Abklärung der Verhältnisse. Art. 49 Abs. 1 EG ZGB wiederholt diesen für die praktische Umsetzung wichtigen Grundsatz. Es ist nicht im Sinne des Bundesrechts, dass *sämtliche* Abklärungen durch die Mitglieder der KESB erfolgen müssen. Sie erfolgen jedoch immer *im Auftrag* der KESB und gehen z. B. an das Fachsekretariat, an die Berufsbeistandschaften, an Sozialdienste, Ärzte etc. Dabei ist zu

beachten, dass nicht zwingend ein *externer* Experte beigezogen werden muss, falls ein Mitglied der KESB, welches am Entscheid mitwirkt, bereits selbst über das notwendige Fachwissen verfügt (vgl. BBl 2006, S. 7078 f.).

Bei der Schnittstelle zu den schulischen Massnahmen im Bereich der Sonderschulung ist eine Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst des Erziehungsdepartements wohl unabdingbar (vgl. § 3 der Sonderschulverordnung [SHR 411.222]). Gegenstand der Abklärungen kann auch bereits die Suche nach einer geeigneten Person für eine allfällige Beistandschaft sein, d.h. die involvierten Dienststellen melden im Rahmen dieser Abklärungen allfällige Vorschläge. Dies ist insbesondere im Bereich der Schnittstellen zum Sozialdienst des Erziehungsdepartements von Bedeutung: Schulkinder mit sonderschulischen Massnahmen verfügen bereits über eine Kontaktperson. Es ist denkbar, dass sie allenfalls auch geeignet ist, eine Beistandschaft zu übernehmen.

Die beauftragten Stellen können sich der Mitwirkung nur unter ganz bestimmten Umständen entziehen (vgl. Art. 448 nZGB). Soweit es sich um Amtsberichte handelt, sind sie ohne Kosten zu erstellen. Eigentliche Gutachteraufträge können hingegen ohne weiteres auch Kosten auslösen, welche nach der Regelung betreffend die Verfahrenskosten berücksichtigt werden (vgl. Art. 53 EG ZGB).

Die Zuständigkeit, aufgrund der Vorabklärungen das Verfahren einzustellen, liegt bei der Verfahrensleitung.

Nicht zu verwechseln mit den hier erwähnten *Abklärungen* sind einfache Rückfragen oder sogenannte *Vorabklärungen* der KESB, falls eine Gefährdungsmeldung eingeht. Solche Rückfragen und Vorabklärungen sind auch zulässig, ohne dass ein konkretes Verfahren eröffnet wird und insbesondere dann angezeigt, wenn nicht klar ist, wem innerhalb der Behörde ein Verfahren zugeteilt werden soll, oder wenn unklar ist, ob überhaupt ein Verfahren eröffnet werden muss.

2.4.6 *Verfahrensleitung und Instruktion (Art. 50 EG ZGB)*

Besteht *Einzelzuständigkeit* (vgl. Art. 57d JG), versteht sich von selbst, dass das Verfahren durch das betreffende Mitglied der Behörde geführt wird. Eine gesetzliche Regelung erübrigt sich. Treten besondere Probleme auf, wird das Mitglied der KESB durch das Fachsekretariat unterstützt.

Ist ein Entscheid *durch die Kammer* zu fällen (vgl. Art. 57a ff. JG), ist festzulegen, wer die Verfahrensleitung hat. Denkbar ist folgendes Modell: Die KESB verfügt über zwei Juristinnen oder Juristen. Sie haben, neben ihren Aufgaben in Einzelzuständigkeit, auch den Vorsitz in der Kammer. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass sie in allen Kammerfällen die Verfahrensleitung haben. Aus besonderen Gründen kann es angezeigt sein, dass die Verfahrensleitung bei einem anderen Mitglied der KESB liegt. Die innere Organisation ist ohnehin Sache der KESB. Je nach Zusammensetzung sind deshalb auch andere Modelle denkbar als hier skizziert.

Diese Regelung gilt sinngemäss auch für diejenigen Geschäftsfälle, welche durch die *Gesamtbehörde* zu bearbeiten sind.

Die *Mitglieder des Fachsekretariates* sollen an der Instruktion der Fälle und bei der Entscheidungsfindung mitwirken können (analog zur Regelung am Kantons- und Obergericht betreffend Mitwirkung der Gerichtsschreiber, vgl. Art. 51 JG). Darunter fällt nicht nur die Ermittlung des Sachverhaltes bis hin zur Ausarbeitung eines vollständig redigierten Antrages, sondern auch eine allfällige Protokollierung der Verhandlung. Mit dieser Regelung kann auch die Vorgabe der bundesrätlichen Botschaft erfüllt werden, wonach eine Juristin bzw. ein Jurist für die korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein muss. Nicht jedes Mitglied des Fachsekretariates muss jedoch über eine juristische Ausbildung verfügen, weil bei den Entscheidungen der KESB nicht in jedem Fall die juristischen Fragestellungen im Zentrum stehen, sondern auch solche aus den Fachgebieten Sozialarbeit, Psychologie, Pädagogik. Selbstverständlich kann das Mitglied der KESB das Verfahren auch ohne Mithilfe des Fachsekretariates führen, sofern die notwendigen Fachkenntnisse vorhanden sind (aus Effizienzgründen sogar erwünscht).

Die Details der Verfahrensleitung, der Instruktion wie der Besetzung der Kammern betreffen die innere Organisation der KESB und sind somit nicht im Gesetz, sondern in der Geschäftsordnung zu regeln (vgl. Art. 57b JG).

2.4.7 Anhörung und Zeugeneinvernahmen (Art. 51 EG ZGB)

Das Recht, *persönlich* angehört zu werden, geht über den blossen Anspruch auf rechtliches Gehör hinaus. Es ist aber nicht in allen Fällen zwingend, dass die Anhörung durch den gesamten Spruchkörper erfolgt und gemäss Art. 447 Abs. 2 nZGB selbst bei der Fürsorgerischen Unterbringung nur «in der Regel».

Die Botschaft zum neuen Bundesrecht sieht vor, dass auch weitere Personen mit der Anhörung und der Zeugeneinvernahme betraut werden können (BBI 2006, S. 7080). Das kantonale Recht sollte sich nicht unnötig einschränken und diese Weiterung ausdrücklich übernehmen. Wesentlich ist, dass die erforderlichen Sachkenntnisse vorhanden sind. Dies kann bei einem Mitglied des Fachsekretariats der Fall sein, aber auch bei einer externen Person, wie dies im Kinderschutz explizit vorgesehen ist (vgl. Art. 314a nZGB). Der Kreis kann jedoch nicht zu weit gezogen werden, da die persönliche Anhörung, d.h. der persönliche Eindruck, oft auch unentbehrlich für die korrekte Sachverhaltsabklärung ist (vgl. BBI 2006, S. 7079). Es ist Sache der Verfahrensleitung, ob sie allenfalls sogar die Berufsbeistände mit Anhörungen (gemäss Art. 447 nZGB) und Zeugeneinvernahmen beauftragen will. Davon ist aber nur sehr beschränkt und in Spezialfällen Gebrauch zu machen. Es ist jeweils zu begründen, weshalb die Anhörung nicht durch die Verfahrensleitung erfolgt.

Generell dürfte es so sein, dass bei der Fürsorgerischen Unterbringung die Anhörung durch den Spruchkörper und in speziellen Fällen durch die Verfahrensleitung erfolgt, in den übrigen Fällen durch die Verfahrensleitung oder durch andere, für den konkreten Fall geeignete Personen. Dies

ist jedoch nicht gesetzlich zu regeln, sondern kann der Geschäftsordnung respektive der Praxis der KESB überlassen werden.

Die Schweizerische ZPO kennt gegenüber der ehemaligen Zivilprozessordnung für den Kanton Schaffhausen bei der Protokollierung von Anhörungen, Zeugeneinvernahmen, mündlichen Gutachten strengere Vorschriften (Unterzeichnung nicht nur durch den Protokollführer, sondern auch durch die befragte Person). Ohne besondere Regelung käme diese strengere Vorschrift gestützt auf Art. 450f nZGB auch für das Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zur Anwendung. Erste Erfahrungen mit der Schweizerischen ZPO (und insbesondere mit der Schweizerischen StPO, welche eine entsprechende Vorschrift enthält) haben aber gezeigt, dass die strengeren Bestimmungen zu zeitaufwendigeren Verfahren führen, ohne ersichtlichen Vorteil. Es ist deshalb sicherzustellen, dass im Kanton Schaffhausen für das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht die erleichterten Vorschriften zur Anwendung gelangen können. In Art. 51 EG ZGB ist deshalb aufzuführen, dass bei der Protokollierung die Einzelunterschrift genügt. Eine entsprechende Regelung ist auch für das Beweisverfahren in den nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz abzuwickelnden Verfahren zu wählen. Konkret wird Art. 44 VRG ergänzt.

2.4.8 Mitteilungspflicht (Art. 52 EG ZGB)

a) Allgemeines

Melderechte und Meldepflichten sind in den Art. 443, 448 und Art. 453 nZGB geregelt. Allerdings ist zu erwarten, dass das Bundesrecht noch vor dem Inkrafttreten bereits geändert wird, und zwar aufgrund einer am 29. November 2010 respektive am 2. März 2011 überwiesenen Motion, welche eine allgemeine Meldepflicht im Zusammenhang mit der Misshandlung und dem sexuellen Missbrauch von Kindern vorsieht.

Die Kantone können darüber hinaus weitere Melderechte und Meldepflichten vorsehen. Der Regierungsrat schlägt vor, davon nur ganz zurückhaltend Gebrauch zu machen.

b) Mitteilung betreffend Änderung des Einwohnerregisters

Personen, die dauernd urteilsunfähig sind, sind vom Stimmrecht ausgeschlossen. Dies ist im Zivilstandsregister verzeichnet. Damit die Zivilstandsämter von solchen Massnahmen erfahren, auferlegt Art. 449c nZGB der KESB eine Mitteilungspflicht gegenüber dem Zivilstandsamt.

Die Mitteilungspflicht gegenüber dem Migrationsamt ist in Art. 97 Abs. 3 lit. b AuG i.V.m. Art. 82 Abs. 2 VZAE geregelt.

Aus den Art. 68c und 68d nSchKG geht hervor, dass die Betreibungsämter Kenntnis von (Vermögensverwaltungs-) Beistandschaften haben dürfen, nämlich bei Kindern gemäss Art. 325 ZGB und bei Erwachsenen gemäss Art. 395 nZGB. Eine spezielle kantonale Norm auf Gesetzesstufe, wonach die KESB solche Mitteilungen erlassen kann, ist somit nicht mehr notwendig.

Darüber hinaus verlangt Art. 88 des Gemeindegesetzes, dass im Einwohnerregister die Beschränkung der Handlungsfähigkeit sowie der Name der Vertretung samt Zustelladresse geführt werden muss. Dies macht insofern Sinn, als dass die Einwohnerkontrollen die sogenannten Handlungsfähigkeitszeugnisse ausstellen und somit über eine allfällige Beschränkung der Handlungsfähigkeit informiert werden müssen. Wer in der Folge Zugang zu diesen Daten des Einwohnerregisters hat, ergibt sich aus der Verordnung über das Einwohnerregister (SHR 431.101), insbesondere aus dessen Anhang.

c) Mitteilung betreffend Fremdplatzierung

Die KESB ist ein kantonales Spezialgericht, weshalb der Kanton auch für die Kosten der Behörde aufkommt. Die Kosten, welche die angeordneten Massnahmen auslösen, werden wie bisher in erster Linie von den Betroffenen selbst getragen. Nicht anderweitig gedeckte Massnahmenvollzugskosten sind Teil der Sozialhilfekosten. Es besteht somit generell ein grosses Interesse daran, dass bei *gleichwertigen* Massnahmen die jeweils kostengünstigere gewählt wird. Insbesondere bei den ins Gewicht fallenden Fremdplatzierungskosten kann es deshalb von Vorteil sein, wenn die regionalen Berufsbeistandschaften und die betroffene Gemeinde vorab informiert werden. Sie haben dann die Möglichkeit, auf allfällig bestehende, kostengünstige Angebote hinzuweisen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde vereinzelt die explizite Zustimmung des Gemeinderates zur anvisierten Massnahme gefordert, wogegen andere Vernehmlassungsteilnehmer die Information als eine überflüssige Bestimmung erachten.

Ein eigentliches Vetorecht der Gemeinderäte widerspricht dem Bundesrecht, denn die Zuständigkeit für einen Entscheid liegt bei der KESB. Ein direktes Mitspracherecht ist somit nicht möglich, wohl aber die nun vorgesehene Information. Es ist dabei kaum mit einem unverhältnismässigen Aufwand seitens der KESB zu rechnen. Allfällige Befürchtungen der Gemeinden, es würden zu kostspielige Massnahmen angeordnet, sind kaum berechtigt. Die finanzielle Mitverantwortung des Kantons für den Entscheid wird dadurch sichergestellt, dass sich der Kanton wie schon bisher an den nicht anderweitig getragenen effektiven Massnahmenvollzugskosten zu 25 % beteiligt (vgl. Art. 38 des Sozialhilfegesetzes [SHR 850.100]).

Hinzu kommt, dass es im Bereich der Sonderschulung besondere Zuständigkeiten gibt, welche schon jetzt die Zuständigkeit der einzelnen Gemeinden aufhebt. Daran wird ohnehin nichts geändert.

III. Kosten und Entschädigung

2.4.9 Verfahrenskosten (Art. 53 EG ZGB)

Die bisherige Gebührenregelung im Vormundschaftswesen (SHR 211.232) basiert auf Art. 163 Abs. 1 EG ZGB. Aus Gründen der Übersichtlichkeit erfolgt die Gebührenregelung neu unmittelbar nach den Verfahrensbestimmungen. Im Gesetz ist lediglich der Gebührenrahmen zu regeln. Die Regelung der Details obliegt dem Obergericht als Aufsichtsbehörde über die KESB. Dabei kann

auf die jetzt bestehende Verordnung zurückgegriffen werden, welche jedoch angepasst werden muss.

Der Verzicht auf die Kostenerhebung bei Minderjährigen ist bisheriges Recht (vgl. Art. 147 Abs. 3 ZGB in der Fassung bis 31.12.2010). Gestützt auf Art. 276 Abs. 1 ZGB können den Eltern Kosten auferlegt werden, sofern diese über die notwendigen Mittel verfügen (Unterhaltspflicht der Eltern).

Erwachsenen jedoch können die Kosten grundsätzlich auferlegt werden. Damit beim vorgesehenen Rahmen bis zu Fr. 10'000.-- die Relationen gewahrt bleiben, wird bereits im Gesetzestext (neben dem Aufwand und der Schwierigkeit des Geschäftes) auf die Interessen der gebührenpflichtigen Person und deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verwiesen. Übernommen wird zudem die jetzt schon geltende Regelung, wonach aus zureichenden Gründen die Gebühren ganz oder teilweise erlassen werden können (vgl. § 3 der Verordnung über die Gebühren im Erbschafts- und Vormundtschaftswesen [SHR 211.232] sowie Art. 27 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [SHR 172.200]).

2.4.10 Parteientschädigung (Art. 54 EG ZGB)

Eine Parteientschädigung, d.h. eine Entschädigungszahlung der unterliegenden an die obsiegende Partei, ist im erstinstanzlichen Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes meist nicht sachgerecht: Ziel und Zweck des Verfahrens vor der KESB ist eine von Amtes wegen anzuordnende Massnahme. Es kann somit nicht von Obsiegen oder Unterliegen im eigentlichen Sinne gesprochen werden. Dennoch gibt es Ausnahmen, so etwa eine Streitigkeit über das Besuchsrecht, welches von der KESB zu entscheiden ist (Art. 134 Abs. 4 ZGB). Der Verzicht auf das Zusprechen einer Parteientschädigung erfolgt somit nur «in der Regel».

Gerade gegenteilig verhält es sich beim Beschwerdeverfahren, treffen doch im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich immer unterschiedliche Interessen aufeinander. Hier ist die Ausrichtung einer Parteientschädigung durchaus angemessen. Dabei ist der Beschwerdeinstanz (Obergericht) ein Ermessenspielraum zuzugestehen.

IV. Berufsbeistandschaften und private Beistände

2.4.11 Organisation (Art. 55 EG ZGB)

a) Begriff

Das nZGB verwendet den Begriff «Berufsbeistand» (nicht «Amtsbeistand»), deshalb wird nachfolgend der Begriff «Berufsbeistandschaften» verwendet.

b) Ablauf bei der Ernennung eines Beistandes

Sofern eine Beistandschaft errichtet werden muss, ernennt die KESB den Beistand.

Ob es sich dabei um einen privaten Beistand im traditionellen Sinn handelt (z. B. Angehöriger oder nahe Bekannter), um einen Beistand, der einer ideellen Organisation nahe steht und durch diese

vermittelt wird (z. B. durch Pro Senectute), um eine Fachperson eines privaten oder öffentlichen Sozialdienstes oder ob es ein Berufsbeistand ist (d.h. eine exakt zu diesem Zweck von der öffentlichen Hand eingestellte Person), spielt keine Rolle (vgl. BBl 2006, S. 7049 f.). Wesentlich ist lediglich, dass die ernannte Person für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist und die dafür erforderliche Zeit aufbringen kann (vgl. Art. 400 Abs. 1 nZGB).

Die Ernennung von privaten Beiständen im traditionellen Sinn ist somit nach wie vor möglich. Damit wird verhindert, dass jede mitmenschliche Hilfe an Institutionen und professionelle Helfer delegiert wird. Allerdings kann die Nähe eines Angehörigen für die Erfüllung der Aufgabe sowohl eine Hilfe, eine zu grosse Nähe vielleicht aber auch ein Hindernis sein. Die KESB wird die Vor- und Nachteile abwägen müssen.

Die KESB kann auch eine Person als Beistand ernennen, welche verschiedene Mandate führt, jedoch nicht Angestellte bei einer der regionalen Berufsbeistandschaften ist. Man könnte sie als «halbprivate» Beistände bezeichnen. Die im Vernehmlassungsverfahren teilweise geäusserten Bedenken, es könne sich dabei ein unerwünschter Markt entwickeln, insbesondere wenn dafür auch noch eine Entschädigung bezahlt werde, dürfen nicht zu hoch gewichtet werden: Die Ernennung des Beistandes bleibt in jedem Fall Sache der KESB. Sollte sie feststellen, dass der Beistand den Anforderungen gemäss Art. 400 Abs. 1 nZGB nicht genügt, muss sie den Beistand auswechseln.

c) Anforderungen an einen Berufsbeistand

Es gibt Fälle, bei denen man zwingend auf die Berufsbeistände angewiesen ist, sei es aufgrund der besonderen Anforderungen an Beistände, sei es aufgrund des Mangels an Freiwilligen. Nicht jeder Freiwillige ist auch geeignet. Grundsätzlich kann aber davon ausgegangen werden, dass einfachere Aufgaben den privaten Beiständen (sofern vorhanden) übertragen und die komplexen Aufgaben von Berufsbeiständen wahrgenommen werden (müssen). Wenn Beistände eingesetzt werden, so treffen diese sehr oft Situationen an, bei denen vieles im Argen liegt. Sie müssen nicht nur mit der in persönlichen Belangen oft völlig verfahrenen Situation zu Recht kommen, sondern sich auch rasch über die finanzielle Situation Klarheit verschaffen. In Kinderbelangen kommt noch die ganze Thematik Schule/Elternhaus hinzu. Erschwert wird dies durch den Umstand, dass oft rasch gehandelt werden muss. In der Praxis hat sich deshalb gezeigt, dass sehr oft in einer ersten Phase ein Berufsbeistand einzusetzen ist, der den Fall aufarbeitet (Vermögenssituation klären, Zahlungsverkehr organisieren, Kontakte zu den Sozialversicherungen knüpfen, Wohnsituation sicherstellen), dieser nach einer gewissen Zeit aber durchaus durch einen motivierten und fähigen privaten Beistand abgelöst werden kann.

Aufgrund der vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben der Berufsbeistände erfordert diese Tätigkeit hohe persönliche, sozialarbeiterische, administrative und ökonomische Fähigkeiten, welche durch eine entsprechende Ausbildung respektive Weiterbildung und Praxis nachgewiesen sein müssen. Damit sich der Berufsbeistand die erforderliche Praxis aneignen kann, benötigt er ein gewisses Mindestpensum. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies ab einem Pensum von

ca. 40 % der Fall ist (vgl. die bundesrechtlichen Vorgaben für die Zivilstandsbeamten). Bei einem geringeren Pensum wäre zudem die zeitliche Verfügbarkeit wie auch die Erreichbarkeit kaum genügend gewährleistet.

Diese 40 %-Regelung gilt nur für die Mandatsträger, nicht jedoch für allfällige Sekretariats-Mitarbeiter. Ebenfalls keine Anwendung findet diese Regelung selbstverständlich für die privaten Beistände. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass sie in der Regel einfachere Mandate zu führen haben.

d) Zuständigkeit der Gemeinden / Kreisgrösse

Die Landgemeinden haben teilweise Mühe, genügend Beistände zu rekrutieren – insbesondere für komplexe Fälle – und verfügen auch nicht über eigene Berufsbeistände, welche diese Fälle übernehmen könnten, respektive welche verpflichtet werden können, Beistandschaften zu übernehmen. Über eigene Berufsbeistandschaften verfügen lediglich Neuhausen am Rheinflall sowie die Stadt Schaffhausen. In der im Jahr 2009 durchgeführten Vorvernehmlassung wurde der Regierungsrat von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass die Bildung von vier Kreisen sinnvoll wäre, was dann auch in die Vernehmlassungsfassung eingeflossen ist. Im Rahmen der Ende 2010 durchgeführten Vernehmlassung wurde nun grossmehrheitlich die Auffassung vertreten, dass es Berufsbeistandschaften brauche. Die meisten Landgemeinden wollen die Aufgaben jedoch nicht übernehmen, sondern favorisieren eine kantonale Berufsbeistandschaft. Neuhausen am Rheinflall wie auch die Stadt Schaffhausen setzen sich jedoch für die Weiterführung ihrer kommunalen Berufsbeistandschaft ein.

Die Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes sind so bürgernah wie möglich zu führen. Dabei sind die bestehenden sozialen Netzwerke zu nutzen. Dies entspricht auch dem Subsidiaritätsprinzip, wonach die Aufgaben nicht ohne Not auf übergeordnete Ebenen verlagert werden sollen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Landgemeinden durchaus in der Lage sind, diese Aufgabe (Führen von Berufsbeistandschaften) im Verbund zu erfüllen. Er geht davon aus, dass bei Kreisen mit mindestens 10'000 Einwohnern die Voraussetzungen vorhanden sind, eine den Anforderungen genügende Berufsbeistandschaft zu bilden; d.h. alle im Kreis anfallenden Beistandschaften zu übernehmen (selbst die schwierigsten Fälle), welche nicht privaten Mandatsträgern übertragen werden können.

Die Förderung der Zusammenarbeit in der Region entspricht im Übrigen auch der im Schlussbericht «Visionen für Schaffhausen» vom März 2009 geäusserten Haltung des Regierungsrates¹⁾: *«Wenn Probleme nicht mehr aus eigener Kraft gelöst werden können, ertönt rasch der Ruf nach Hilfe des Kantons oder des Bundes. Die Folge ist eine Zentralisierung von Aufgaben, die viel besser auf regionaler Stufe angegangen werden könnten. Zusammenarbeit bzw. Fusionen bieten eine sinnvolle Alternative zu einer nicht stufengerechten Zentralisierung.»* Eine Zentralisierung dieser Aufgabe beim Kanton ist aus staatspolitischen Überlegungen nicht erwünscht.

Wie sich die Gemeinden für diese Aufgabe organisieren, ist grundsätzlich ihnen zu überlassen. Wünschenswert wäre, wenn die Gemeinden mit denselben Gemeinden zusammenarbeiten, wie dies in ähnlichen Bereichen der Fall ist (Sozialdienste, Spitex). Denkbar sind somit die Regionen Klettgau (inkl. Buchberg und Rüdlingen), Neuhausen am Rheinfall, Schaffhausen und Stein am Rhein/Reiat. Für den Fall, dass regionale Berufsbeistandschaften geschaffen werden, haben einzelne Gemeinden bereits signalisiert, dass sie bereit wären, für sich und andere Gemeinden diese Aufgabe zu übernehmen. Im Gesetz festgehalten werden die Maximalzahl von Kreisen sowie weitere Rahmenbedingungen, nicht aber die konkrete Zuteilung der Gemeinden. Sofern sich die Gemeinden nicht finden, kann der Regierungsrat gestützt auf Art. 100 Abs. 3 Gemeindegesetz [GG] einschreiten. Auf eine Regelung gemäss § 17 der Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (SHR 813.501), bei dem der Regierungsrat die Zuteilung vornimmt, wird verzichtet.

Möglich sind die im Gemeindegesetz genannten Zusammenarbeitsformen. Im Zentrum steht die Aufgabenübertragung (Art. 100 Abs. 1 lit. b GG): Eine Gemeinde errichtet eine Berufsbeistandschaft und die umliegenden Gemeinden übertragen ihr diese Aufgabe mittels Vertrag. Bei der Errichtung von gemeinsamen Verwaltungsstellen (Art. 100 Abs. 1 lit. c GG) wie auch bei der Schaffung von Zweckverbänden (Art. 100 Abs. 1 lit. a GG) wird dagegen eine Steuerungsmöglichkeit der angeschlossenen Gemeinde angedeutet, welche konkret gar nicht existiert. Der Regierungsrat erachtet diese beiden Zusammenarbeitsformen deshalb für die Organisation der Berufsbeistandschaften ausdrücklich als nicht geeignet.

Als minimaler Vertragsinhalt gilt dabei Art. 113 GG und, falls ein Zweckverband in Frage kommt, Art. 106 GG. Auf die Festlegung zusätzlicher zwingender Vertragsbestandteile, wie dies in andern Bereichen der Fall ist (z. B. Spitex), wird verzichtet. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Zusammenarbeitsverträge in enger Absprache mit dem für die Gemeinden zuständigen Amt für Justiz und Gemeinden sowie dem Obergericht ausgearbeitet werden. Bei allfälligen Zweckverbänden erfolgt die Genehmigung der Statuten durch den Regierungsrat (Art. 105 Abs. 3 GG).

Kindesschutzmassnahmen sind aus verschiedenen Gründen notwendig. Dies macht die Führung der Massnahme komplex. In den vergangenen Jahren haben Mitarbeitende des Sozialdienstes des Erziehungsdepartementes deshalb verschiedentlich für die Vormundschaftsbehörden der Gemeinden Kindesschutzmassnahmen (im Jahr 2010: 65 Mandate) geführt. Beim Sozialdienst des Erziehungsdepartementes ist damit ein diesbezügliches Kompetenzzentrum entstanden. Teilweise dürfte es sinnvoll sein, solche Kompetenzen weiter zu nutzen. Dies kann beispielsweise getan werden, indem der Kanton gegen kostendeckende Entschädigung durch die Gemeinden beziehungsweise durch die Träger der Berufsbeistandschaften auch in Zukunft Mitarbeitenden in Einzelfällen erlaubt, solche Massnahmen zu führen. Die Führung von Beistandschaften bleibt jedoch eine kommunale Aufgabe.

Hinzuweisen ist auch auf einen weiteren Punkt: Sollte sich bei einer rein schulischen Abklärung zeigen, dass allenfalls auch Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen notwendig sein könnten (z. B. Besuchsrecht bei Fremdplatzierungen, Obhutszuteilung für andere Kinder der Familie

etc.), so melden die schulischen Behörden dies der KESB, welche die erforderlichen Massnahmen ergreift (vgl. Art. 443 nZGB).

e) Aufsicht

Die Berufsbeistandschaften sind administrativ und personalrechtlich den Kreisgemeinden unterstellt, fachlich jedoch der KESB (vgl. Erläuterungen zu Art. 62 EG ZGB und Art. 57a Justizgesetz).

Falls ein Mitarbeiter des Sozialdienstes/ED eine Beistandschaft führt, so steht er administrativ in der Linie des ED, fachlich ist er für die Mandatsführung jedoch der KESB gegenüber verantwortlich. Es besteht diesbezüglich somit eine analoge Regelung wie bei den Berufsbeiständen der regionalen Berufsbeistandschaften.

2.4.12 Zuständigkeit (Art. 56 EG ZGB)

Die Zuständigkeit der *Beistände* richtet sich nach Bundesrecht (vgl. Art. 405 ff. nZGB).

Zu regeln ist hingegen die Zuständigkeit der *Berufsbeistandschaften*. Hauptaufgabe ist die Führung derjenigen Mandate, welche die KESB nicht privaten Beiständen übertragen kann. Daraus ergibt sich, dass die KESB keineswegs zwingend einen Berufsbeistand ernennen muss. In vielen Situationen ist es angezeigt, private Beistände einzusetzen. Darunter fallen z. B. Familienangehörige, der verbeiständeten Person nahestehende Personen sowie Personen, welche Interessengemeinschaften, Vereinen oder Stiftungen nahe stehen (z. B. Stiftung Pro Senectute). Dies setzt jedoch voraus, dass die KESB Kenntnis von geeigneten privaten Beiständen hat.

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Regelung, wonach die regionalen Berufsbeistandschaften per Gesetz verpflichtet sind, für geeignete private Beistände zu sorgen und ein Verzeichnis zu führen, ist umstritten.

Bei genauer Betrachtung erübrigt es sich tatsächlich, den Berufsbeistandschaften die Pflicht zur Meldung von geeigneten privaten Beiständen durch eine gesetzliche Bestimmung zu auferlegen, da es im (finanziellen) Interesse der Berufsbeistandschaft ist, der KESB geeignete private Beistände zu vermitteln. Durch den Einsatz von Berufsbeiständen verteuert sich das System insgesamt, denn die Entschädigung, welche für die Mandatsführung aus dem Vermögen der verbeiständeten Person entrichtet wird, deckt die Kosten eines Berufsbeistandes in den wenigsten Fällen.

Hinzu kommt, dass es gemäss Bundesrecht Sache der KESB ist, für die Instruktion, Beratung und Unterstützung der Beistände zu sorgen. Somit ist es auch Sache der KESB, das Profil für private Beistände zu definieren. Vielfach werden anlässlich der Abklärungen von den betroffenen Personen oder ihren Angehörigen Namen möglicher Privatbeistände genannt, d.h. ohne dass die Berufsbeistandschaft etwas davon erfahren muss. Es scheint deshalb praxisnaher, die Führung einer Liste mit möglichen Beiständen der KESB zu überlassen. Sie kann diese Personen auch entsprechend aus- oder weiterbilden und dazu allenfalls auf die Hilfe der Organisation «Benevol» oder auch der Stiftung Pro Senectute zurückgreifen, welche jetzt schon entsprechende Kurse führen.

Selbstverständlich ist es den regionalen Berufsbeistandschaften durchaus möglich, im Rahmen der Mithilfe bei Abklärungen einen privaten Beistand oder auch einen Berufsbeistand vorzuschlagen.

Für die Berufsbeistandschaften fallen somit *insbesondere* folgende Aufgaben an:

- Mithilfe bei den Abklärungen (im Auftrag der KESB);
- Führen von Beistandschaften gemäss Auftrag der KESB;
- Inventaraufnahme bei Errichtung der Massnahme, Budgeterstellung und -überwachung, Einkommens- und Vermögensverwaltung, Sicherstellung der finanziellen Versorgung der verbeiständeten Person;
- Kontaktpflege mit Eltern und Angehörigen;
- Suche von Pflegeplätzen bzw. von Heimen/Institutionen;
- Antragstellung an Sozialversicherungsämter (AHV, IV, EL, HILO);
- Zusammenarbeit und Kontakt mit unterstützenden Diensten, Amtsstellen und Institutionen (Schulen, Heime, KJPD, JUGA, Vollzugsbehörden, Polizei, Gerichte, Kliniken, Spitälern etc);
- Organisation von Begleitungen bei Besuchsrechtsfällen;
- Beistandschaften bei Vaterschaftsanerkennungen;
- Erstellen der Rechenschaftsberichte inkl. Rechnungsablegung;
- Antragstellung betreffend Beendigung oder Änderung der Massnahme.

Für den Fall, dass aufgrund der Komplexität des Falles kein privater Beistand eingesetzt werden kann, ist zwingend ein Berufsbeistand zu ernennen. Die kommunalregionalen Berufsbeistandschaften müssen eine genügende Anzahl geeigneter Personen verfügbar haben. Falls sie dies versäumen, muss die KESB im Sinne einer Ersatzvornahme einen Berufsbeistand einsetzen und die Kosten der Berufsbeistandschaft überwälzen können.

2.4.13 Entschädigung der Beistände (Art. 57 EG ZGB)

Aktuell stützt sich die Entschädigung der Beistände auf Art. 68 EG ZGB und richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

- Entschädigung aus dem Vermögen des Bevormundeten;
- abhängig vom Aufwand des Vormundes und dem Vermögensertrag;
- maximal jedoch 2 ‰ des reinen Vermögens;
- Zuschlag bei besonders schwierigen Verhältnissen;
- Entschädigung wird von der Vormundschaftsbehörde von Fall zu Fall bestimmt.

Auch unter dem neuen Recht liegt die Zuständigkeit bei den Kantonen, wobei bereits bundesrechtlich geregelt ist (vgl. Art. 404 nZGB), dass die Entschädigung:

- durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde festgelegt wird;
- angemessen sein muss;
- aus dem Vermögen des Verbeiständeten erfolgt;
- abhängig ist vom Umfang und der Komplexität der Aufgabe des Beistandes.

Die Kantone müssen hingegen Ausführungsbestimmungen erlassen und insbesondere die Entschädigung und den Spesenersatz regeln, sofern diese nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden können.

Bei der Zuweisung einer Beistandschaft sind allfällige finanzielle Interessen des Beistandes für die KESB unbeachtlich. Aus dem Vernehmlassungsverfahren wie auch aus einem interkantonalen Vergleich ergibt sich, dass eine Entschädigung zwischen Fr. 500.-- und Fr. 3'000.-- pro Jahr als angemessen erscheint, wobei eine unterjährige Beistandschaft pro rata temporis zu berücksichtigen ist. Innerhalb dieser Bandbreite gelten die bundesrechtlichen Bemessungskriterien. Das zu verwaltende Vermögen soll bei der Bemessung der Höhe keine spezielle Beachtung mehr finden. Es findet aber immerhin noch Beachtung unter dem Kriterium der «Komplexität» der Aufgabe. Nach wie vor wird es jedoch so bleiben, dass private Beistände ganz oder teilweise auf die Entschädigung verzichten.

Die KESB soll bei besonders schwierigen Verhältnissen eine höhere Entschädigung ausrichten können. Es kann sich dabei z. B. um Beistandschaften handeln, welche aufgrund der besonderen Situation durch Anwälte oder Treuhänder geführt werden müssen. Diese höhere Entschädigung wird jedoch nur selten zur Anwendung kommen, da davon ausgegangen werden kann, dass die Berufsbeistände auch in der Lage sein müssen, komplexe Fälle zu führen.

Hinzu kommen jeweils die notwendigen Spesen.

Ist ein Berufsbeistand zu ernennen, so gehen Spesenersatz und Entschädigung selbstverständlich nicht an ihn, sondern an die Berufsbeistandschaft.

Grundsätzlich erfolgt die Entschädigung aus dem Vermögen der verbeiständeten Person. Bei geringem oder fehlendem Vermögen ist dies nicht möglich. Im Gesetz wird ein Freibetrag bezeichnet. Der private Beistand, der nicht auf die Entschädigung verzichten will (und das Mandat dennoch zugeteilt erhält), muss jedoch auch in solchen Fällen entschädigt werden können. Die nicht bei der verbeiständeten Person einbringbare Entschädigung ist durch die Berufsbeistandschaften zu erbringen. Es ist im Vertrag mit den angeschlossenen Gemeinden zu regeln, ob und wie der Betrag letztlich der einzelnen Gemeinde weiterverrechnet wird. Um den administrativen Aufwand jedoch möglichst gering zu halten, erfolgt die Entschädigung des privaten Beistandes bei der Genehmigung des Jahresberichtes durch die KESB *vorab aus der Staatskasse*. Die KESB fordert den Betrag jährlich von der zuständigen Berufsbeistandschaft zurück.

Es wird darauf verzichtet, im Gesetz weitere Ausführungen zu machen. Damit innerhalb des Kantons nach gleichem Muster abgerechnet wird, ist das Nähere durch eine kantonale Instanz zu regeln. Zuständig ist der Regierungsrat.

V. Fürsorgerische Unterbringung

Die fürsorgerische Unterbringung (ehemals fürsorgerische Freiheitsentziehung) ist im ZGB ausführlich geregelt (vgl. Art. 426 ff. nZGB). Die Kantone haben jedoch die Möglichkeit festzulegen, wer ergänzend zur KESB Unterbringungsentscheide fällen kann (vgl. Art. 429 Abs. 1 nZGB). Zudem müssen sie die Nachbetreuung regeln und können ambulante Massnahmen vorsehen (vgl. Art. 437 nZGB).

Die Zwangsbehandlung im strafrechtlichen Massnahmenvollzug richtet sich nach Art. 59 StGB und ist nicht Teil dieser Vorlage.

2.4.14 Ambulante Massnahmen (Art. 58 EG ZGB)

Im Kindes- und Erwachsenenschutz gilt generell der Grundsatz, dass Massnahmen nur dann anzuordnen sind, wenn mit einem geringeren Eingriff nicht eine genügende Wirkung erzielt werden kann. Ambulante Massnahmen sind somit durchaus angebracht. Sie werden im Sinne einer Auflage angeordnet. Zu den einzelnen Auflagen:

- Die «fachliche» Beratung (Art. 58 lit. b) muss nicht zwingend durch einen Arzt erfolgen, sondern kann auch durch eine andere Fachperson geleistet werden (z. B. Suchtberatungsstelle).
- Die Einnahme von Medikamenten (Art. 58 lit. c) kann auch die Verabreichung einer Spritze umfassen. Da es sich um eine wesentliche Einschränkung handelt, gelten die Voraussetzungen von Art. 434 nZGB auch bei der als «ambulante Massnahme» verstandenen Anordnung, ein bestimmtes Medikament einzunehmen.
- Bei der Auflage, ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen respektive dieses zu meiden (Art. 58 lit. d), handelt es sich um ein fürsorgerisch bedingtes Rayonverbot, vergleichbar, aber nicht identisch mit den Zwangsanwendungen gemäss Art. 24a ff. des Polizeiorganisationsgesetzes (SHR 354.100).

Die in der Vernehmlassungsfassung erwähnte Auflage, «*sich alkoholischer Getränke und anderer Suchtmittel zu enthalten*» wird fallen gelassen: Alle anderen Auflagen sind auf eine bestimmte Tätigkeit hin ausgerichtet, die geforderte «Enthaltsamkeit» hingegen zielt im Kern bereits auf den Erfolg hin. Die Enthaltsamkeit steht jedoch nicht am Anfang, sondern im besten Fall am Ende einer Behandlung. Die gewünschte Enthaltsamkeit kann nicht mit deren Anordnung erreicht werden, sondern allenfalls mit der Pflicht zur Teilnahme an einer Entzugsbehandlung. Art. 58 Abs. 1 lit. b EG ZGB wird in diesem Sinn angepasst.

Die Anordnung einer Massnahme macht nur Sinn, wenn sie auch *überprüft* werden kann. Am ehesten dazu in der Lage scheint der Beistand, sofern er diesen Auftrag erhält.

2.4.15 Sanktionen (Art. 59 EG ZGB)

Auch wenn die ambulante Massnahme bis zu einem gewissen Grad nur dann zum Erfolg führen kann, wenn sie freiwillig erfolgt, kann es im Einzelfall wirkungsvoll sein, wenn bei Nichterfüllung Sanktionen angedroht werden können. Im kantonalen Recht besteht diese Möglichkeit bereits jetzt

(ärztliche Nachbehandlung gemäss Art. 69f EG ZGB in Verbindung mit der Anwendung von unmittelbarem Zwang gemäss Art. 32 VRG).

Die Androhung der Sanktion, polizeilich zugeführt zu werden, erfolgt bereits heute standardmässig bei jeder Weisung, eine effektive Zuführung ist jedoch eher selten. Konkret geht es darum, eine Person mit polizeilichem Zwang dem Psychiatriezentrum zuzuführen und ihr dort zwangsweise ein Medikament zu verabreichen. Ziel einer solchen Depotmedikation ist die Verhinderung einer stationären Behandlung respektive die Verhinderung der Selbst- oder Fremdgefährdung. Zuständig für den Entscheid ist heute das Volkswirtschaftsdepartement. Eine so vollzogene Weisung senkt anerkanntermassen das Gefährdungspotential erheblich, was nicht nur der betroffenen Person, sondern auch der Umgebung zugute kommt.

Die Möglichkeit einer Sanktion soll grundsätzlich auch unter dem neuen Recht bestehen bleiben. In erster Linie geht es um die Anordnung einer Ordnungsbusse, z. B. beim Verstoss gegen ein Rayonverbot, sowie um den oben beschriebenen unmittelbaren Zwang, konkret die polizeiliche Zuführung bei Nichterscheinen zur Medikamenteneinnahme. Bei den Ordnungsbussen ist die obere Grenze nicht zu hoch anzusetzen. Es muss davon ausgegangen werden, dass bei einer Verhängung einer hohen Ordnungsbusse kaum mehr von einer erfolgreichen ambulanten Massnahme ausgegangen werden kann. Aus demselben Grund ist auch die polizeiliche Zuführung wie auch die zwangsweise Verabreichung eines Medikamentes nur in speziell gelagerten Fällen überhaupt anzuwenden.

Die Mithilfe der Polizei liesse sich allenfalls auch auf Art. 64 des Justizgesetzes abstützen, da die allgemeinen Bestimmungen des Justizgesetzes auch für die KESB gelten. Eine konkrete Bestimmung unter dem Titel der Fürsorgerischen Unterbringung beseitigt diesbezüglich jedoch allfällige Zweifel.

Die Formulierung von Art. 59 EG ZGB lehnt sich an den bisher zur Anwendung gelangenden Art. 32 VRG an.

2.4.16 Ärztliche Unterbringung (Art. 60 EG ZGB)

Bezüglich der fürsorgerischen Unterbringung gibt das Bundesrecht zusammengefasst folgende Grundsätze vor:

- *Zurückbehaltung bei freiwillig eingetretenen Personen* (Art. 427 nZGB): Die ärztliche Leitung der Anstalt kann die Person bis maximal 3 Tage zurückbehalten. Nachher braucht es zwingend einen behördlichen oder ärztlichen Unterbringungsentscheid.
- Einweisung und Unterbringung bei fehlender Freiwilligkeit (Art. 428 und 429 nZGB):
 - Durch die KESB (Art. 428 nZGB): Die Aufenthaltsdauer ist grundsätzlich unbeschränkt, jedoch nur solange, bis die Voraussetzungen für die Unterbringung nicht mehr erfüllt sind (vgl. Art. 426 Abs. 3 nZGB);

- Durch weitere Ärzte, sofern dies das kantonale Recht vorsieht (Art. 429 nZGB): Nur diesbezüglich besteht überhaupt eine kantonale Regelungsmöglichkeit. Dabei ist es zulässig, verschiedenen Ärztegruppen zeitlich unterschiedlich lange Kompetenzen zuzugestehen.

Für die kantonale Regelungskompetenz sollen folgende Grundsätze gelten:

- Der bundesrechtlich zulässige zeitliche Rahmen soll ausgeschöpft werden.
- Die unterschiedlichen Situationen der betroffenen Person bei Art. 427 Abs. 2 nZGB und bei Art. 429 Abs. 1 nZGB sollen auch bei der Kompetenzzuteilung an die Ärzte zum Ausdruck kommen.
- Die ärztliche Leitung soll keine Unterbringungsentscheide für Personen in der eigenen Einrichtung fällen müssen.

Diese führt zu folgender kantonaler Regelung:

- Freiwillig eingetretene Personen:* Die bisherige Regelung (Art. 69a Abs. 4 EG ZGB), dass die ärztliche Leitung einer Institution sich mit ihrem Zurückbehaltungsentscheid für eine Dauer von bis zu 30 Tagen Zeit lassen konnte, ist nicht mehr möglich: Das Bundesrecht beschränkt diese Frist auf maximal 3 Tage (Art. 427 Abs. 1 nZGB). Müsste neu allein die KESB den Unterbringungsentscheid gemäss Art. 427 Abs. 2 nZGB fällen, würde sich ein grosses zeitliches Problem stellen: Die KESB müsste solche Unterbringungsentscheide in längstens 1-2 Tagen fällen, da die Zurückbehaltung insgesamt nur 3 Tage dauern darf. Diese Vorgabe kann am ehesten eingehalten werden, wenn die Kompetenz gestützt auf Art. 427 Abs. 2 i.V.m. Art. 429 Abs. 1 ZGB auf weitere Ärzte ausgeweitet wird. In Frage kommen praktisch nur die Bezirksärzte. Es handelt sich bei ihnen um einen kleinen Kreis von Personen, welche bereits jetzt schon gut mit den Abläufen in den für die fürsorgerische Unterbringung überhaupt in Frage kommenden Heimen und Institutionen vertraut ist. Sie haben deshalb genügend Praxis im Umgang mit psychisch kranken Menschen, auch wenn sie nicht zwingend über einen speziellen Facharzttitel Psychiatrie oder Psychotherapie verfügen. Ihre Unterbringungsentscheide fallen spätestens nach sechs Wochen dahin und unterliegen im Übrigen der Anfechtung bei der KESB (Art. 439 nZGB). Es ist davon auszugehen, dass es um zwei bis drei Fälle pro Monat handelt. Ein Mehraufwand gegenüber heute ist nicht zu erwarten. § 8 der Medizinalverordnung (SHR 811.001) ist entsprechend anzupassen.
- Nicht freiwillig eingetretene Personen:* Muss eine Person (unfreiwillig) fürsorgerisch untergebracht werden, so liegt der Entscheid darüber bei der KESB (Art. 428 Abs. 1 nZGB). Auch hier stellt sich grundsätzlich ein zeitliches Problem: Oft ist «Gefahr in Verzug» und ein Entscheid der KESB würde zu lange dauern. Auch hier muss der Kanton Ärzte bezeichnen, welche neben der KESB ebenfalls Unterbringungsentscheide fällen können. Der Kanton Schaffhausen hat schon bisher von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in der Schweiz praxisberechtigte Ärzte zum Entscheid zugelassen (Art. 69a Abs. 3 EG ZGB). Dies wird beibehalten, jedoch der bundesrechtlich maximale Spielraum von sechs Wochen ausgeschöpft. Es handelt sich um Situationen, welche jederzeit im ärztlichen Alltag entstehen können. Aus diesem Grund wird die Zuständigkeit auch nicht auf einzelne Ärztegruppen wie die Bezirksärzte oder

spezielle Fachärzte eingeschränkt: Jeder in der Schweiz zur selbständigen Berufsausübung zugelassene Arzt muss die Möglichkeit haben, eine Person für maximal sechs Wochen fürsorgerisch unterzubringen. Die Gefahr, dass wahllos Personen in Psychiatrische Kliniken eingewiesen werden, besteht nicht: Die Klinik kann eine von einem Arzt eingewiesene Person jederzeit wieder entlassen, mit oder ohne Gesuch (Art. 429 Abs. 3 nZGB), und die eingewiesene Person hat zudem die Möglichkeit, den ärztlichen Unterbringungsentscheid bei der KESB anzufechten (Art. 439 nZGB). Die Ärzte werden solche Unterbringungsentscheide deshalb kaum leichtfertig fällen.

Zur Frage, ob der Entscheid, eine Person in eine andere Abteilung oder gar in eine andere Klinik zu überweisen, einen neuen Einweisungs- oder Unterbringungsentscheid verlangt, gibt es keine bundesrechtliche Regelung. Dies wäre aber vor allem wichtig bei Überweisungen in einen anderen Kanton. Art. 442 Abs. 1 i.V.m. Art. 444 Abs. 4 nZGB schafft ebenfalls keine Klarheit. Zumindest im innerkantonalen Anwendungsbereich ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Zuständigkeit für die Verlegung aus Praktikabilitätsgründen nach der Zuständigkeit für die Entlassung richtet (Art. 428 nZGB und Art. 429 Abs. 3 nZGB). Ist die Person mit der Verlegung nicht einverstanden, so steht die Beschwerde offen. Der Kanton Zürich sieht eine gleichgerichtete Regelung vor, so dass zumindest im Kontakt zwischen den Kantonen Zürich und Schaffhausen keine Differenz besteht.

2.4.17 Nachbetreuung (Art. 61 EG ZGB)

Die Nachbetreuung besteht in erster Linie aus den obgenannten ambulanten Massnahmen. Zu regeln ist nur noch, wer die Nachbetreuung beantragen respektive darüber entscheiden kann: Ist die KESB zuständig, so holt sie nicht lediglich die Meinung des «behandelnden» Arztes ein, sondern die Meinung der «ärztlichen Leitung».

VI. Verantwortlichkeit

2.4.18 Verantwortlichkeit (Art. 62 EG ZGB)

Gemäss Bundesrecht wird die bisherige Haftung durch eine primäre Kausalhaftung des Kantons ersetzt. Die neue Bestimmung deckt sich mit der Haftungsbestimmung bei einer Fürsorgerischen Freiheitsentziehung nach altem Recht und ist gemäss schriftlicher Auskunft des Bundesamtes für Justiz vom 10. Juli 2007 gleich auszulegen wie der bisherige Art. 429a ZGB. Der Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung ist somit *auf dem Zivilweg einzuklagen*. Das kantonale Haftungsgesetz (HG; SHR 170.300) mit dem sogenannten Vorverfahren kommt für die Geltendmachung des Anspruches auf Schadenersatz und Genugtuung somit nicht zur Anwendung (vgl. Art. 2 HG).

Die Kantone können jedoch regeln, ob auf die Schaden verursachende Person regressiert werden kann. Regressbestimmungen finden sich bereits jetzt im Haftungsgesetz, worauf zu verweisen ist.

Die *materiellen Voraussetzungen für einen Rückgriff* auf Arbeitnehmer des Kantons und der Gemeinden ergeben sich aus Art. 9 HG, diejenigen für den Rückgriff auf Private aus Art. 12a HG. Der

Rückgriff auf Arbeitnehmer des Kantons und der Gemeinden ist nur möglich bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit, derjenige auf Private richtet sich gemäss Art. 12a HG jedoch nach Bundeszivilrecht, d.h. insbesondere nach Art. 50 ff. OR. Für private Beistände würde für einen Rückgriff somit bereits die *einfache* Fahrlässigkeit genügen, bei einem Berufsbeistand braucht es zumindest Grobfahrlässigkeit. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb Privatpersonen Beistandschaften übernehmen sollen, dafür nur minimal entschädigt werden und erst noch eine relativ hohe Gefahr besteht, dass sie bei einem Haftungsfall mit einem Regress konfrontiert werden. Es ist zu erwarten, dass bei einer solchen Regelung kaum mehr private Beistände gefunden werden könnten. Die Regressmöglichkeit gegenüber dem privaten Beistand muss somit gleich ausgestaltet werden wie diejenige gegenüber einem Berufsbeistand. Dies rechtfertigt sich umso mehr, da Art. 454 nZGB auch bei der Frage, ob ein Schadenersatz zu leisten ist, keine Unterschiede macht. Die Botschaft führt dazu aus (vgl. BBI 2006, S. 7092): *«Der Kanton haftet ohne weiteres für jene Personen, die als Behördenmitglied handeln oder von der Behörde für ihre Aufgaben ausgesucht worden sind, unabhängig davon, ob sie das Amt beruflich oder privat ausüben.»* Der Begriff «Arbeitnehmer» ist in Art. 9 HG somit weit auszulegen und umfasst sowohl den Berufsbeistand wie auch den privaten Beistand. Dies ist bereits im Verweis auf das Haftungsgesetz zu regeln.

Rückgriffsansprüche werden geltend gemacht durch die zuständige Aufsichtsbehörde (Art. 12 HG). Aufsichtsbehörde über die KESB ist das Obergericht (Art. 45 Abs. 1 EG ZGB). Anstellungsbehörde für die Berufsbeistände ist zwar die jeweilige Berufsbeistandschaft; die fachliche Aufsicht über Berufsbeistände und private Beistände liegt hingegen bei der KESB (Art. 57a Abs. 1 JG). Sie ist somit geeignet, einen allfälligen Regress geltend zu machen. Damit wird auch erreicht, dass sowohl die Zuständigkeit für eine Schadenersatzzahlung wie auch die Möglichkeit für einen Regress auf derselben Staatsebene liegen, d.h. beim Kanton. Um allfällige Unklarheiten auszuräumen, ist Art. 12 HG entsprechend zu ergänzen. Dieser Weg ermöglicht zudem auch bezüglich der Anpassung der Versicherungspolice eine einheitliche Regelung.

Zuständigkeit und Verfahren für den Rückgriff ergeben sich aus Art. 14 HG: Die zur Geltendmachung zuständige Behörde (d.h. die KESB gegen die Beistände und das Obergericht gegen die KESB) erlassen eine anfechtbare Verfügung.

2.5 Erbrecht

2.5.1 Zuständigkeit (Art. 70 EG ZGB)

Bislang wird die Zusammensetzung der Erbschaftsbehörde nicht selbständig, sondern durch einen Verweis auf die Vormundschaftsbehörde geregelt (vgl. Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 45 Abs. 1 EG ZGB). Dieser Verweis ist nicht mehr möglich, da die Vormundschaftsbehörden aufgelöst werden.

Im Grundsatz soll sich jedoch an der Zusammensetzung der Erbschaftsbehörden nichts ändern. Auch neu ist der ganze Gemeinderat «Erbschaftsbehörde», ausser die Gemeinden bestimmen eine besondere Behörde (gebildet aus mindestens drei Gemeinderäten).

Dabei ist jedoch zu beachten: Teilweise sind die Schreiber der Erbschaftsbehörden gleichzeitig auch Schreiber der Vormundschaftsbehörden. Diese zweite Aufgabe fällt ab 1. Januar 2013 in den Gemeinden weg. Die Gemeinden sind gefordert, für die bisherigen Schreiber der Vormundschaftsbehörden eine angemessene Übergangsregelung zu suchen. Allfällige Austritte sollten wenn möglich nicht mehr ersetzt werden, sondern es ist eine Übergangslösung mit einer Nachbargemeinde zu suchen.

3 Justizgesetz (JG)

3.1 Systematik

Die KESB ist in erster Linie verwaltungsrechtlich tätig. Das Bundesrecht verwendet deshalb die Bezeichnung «Erwachsenenschutz*behörde*» respektive «Kindesschutz*behörde*». Die Bezeichnung «Gericht» würde den rechtsprechenden Teil der Tätigkeit überbetonen.

Auch wenn der Regierungsrat nun vorsieht, die KESB mit richterlicher Unabhängigkeit auszugestalten und die Regelung der Organisation und der Zuständigkeit der KESB somit im Justizgesetz erfolgt, besteht eine Differenz zur rein richterlichen Tätigkeit des Kantons- und des Obergerichts. Die KESB besteht zudem, ähnlich wie die Rechtspflegebehörden des VI. Teils des Justizgesetzes, nicht nur aus Juristinnen und Juristen, sondern es sind auch noch weitere Berufsleute darin vertreten. Die KESB wird somit nicht im IV. Teil (Gerichte), sondern im VI. Teil (weitere Rechtspflegebehörden) geregelt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich bei der KESB um eine Behörde *mit richterlicher Unabhängigkeit* handelt.

3.2 KESB: Gericht oder Verwaltungsbehörde?

a) Ausgestaltung der KESB als Spezialgericht

Eine geradezu offensichtlich richtige Lösung in der Frage «Gericht oder Verwaltungsbehörde» gibt es nicht. Die verschiedenen Kantone lösten dies bereits unter dem bisherigen Recht unterschiedlich. Für den Kanton Schaffhausen steht die Gerichtslösung im Vordergrund, wie nachfolgend dargestellt wird.

Die KESB muss zum Teil über schwerwiegende Eingriffe in die persönliche Freiheit entscheiden. Personen, welche solche Entscheide fällen, müssen besonders legitimiert sein. Dies spricht für die Ausgestaltung der KESB als Gericht. Art. 72 Abs. 2 der Kantonsverfassung lässt es zudem schon jetzt zu, dass an Gerichten sogenannte Fachrichter (Personen ohne juristische Ausbildung) zum Einsatz kommen.

Wenn die KESB ein Gericht ist, hat dies den Vorteil, dass Entscheide gemäss Art. 439 nZGB direkt bei der KESB angefochten werden können. Bei einer reinen Verwaltungsbehörde wären diese Entscheide entweder zuerst beim Kantonsgericht und dann beim Obergericht oder direkt beim Obergericht anzufechten. Eine Anfechtung zuerst beim Kantonsgericht (mit Weiterzugsmöglichkeit ans Obergericht) ist wenig sinnvoll. Die KESB muss sich bereits von Bundesrechts wegen mit der fürsorgerischen Unterbringung befassen (vgl. Art. 428 f. nZGB), nicht jedoch das Kantonsgericht.

Es sind somit bei der KESB besondere Fachkenntnisse vorhanden, welche man nicht nutzen könnte, würde man die Fälle von Art. 439 nZGB durch das Kantonsgericht statt durch die KESB überprüfen lassen. Die direkte Anfechtung beim Obergericht wäre ebenfalls mit Nachteilen verbunden: Rechtsmittel gemäss Art. 439 nZGB verlangen eine rasche Entscheidung (gemäss Art. 450e Abs. 5 nZGB innert fünf Arbeitstagen) und regelmässig die Anhörung der betroffenen Person in der Einrichtung. Jährlich ist mit ca. 30-40 Fällen zu rechnen. Dies würde allenfalls zu personellen Engpässen beim Obergericht führen. Zudem würde bei der direkten Anfechtung beim Obergericht kantonal nur eine Instanz zur Verfügung stehen, was aus Gründen der Rechtsökonomie zwar wünschenswert ist, nicht aber aus Rechtsschutzgründen.

b) Verzicht auf Ausgestaltung der KESB als Kammer des Kantonsgerichts oder als Familiengericht

Ein *Familiengericht* sowie die Eingliederung als *Kammer des Kantonsgerichts* fallen aus folgenden Gründen ausser Betracht:

Die KESB muss sich mit gerichtsnahen *und* mit verwaltungsnahen Tätigkeiten befassen. Die Arbeitsabläufe entsprechen deshalb nicht jener im herkömmlichen Gerichtsbetrieb, sondern sind auf die spezifischen Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz ausgerichtet. Die KESB muss die Abklärungen der tatsächlichen Verhältnisse von Amtes wegen treffen. Sie braucht deshalb eine entsprechende Infrastruktur, welche beim Kantonsgericht nicht besteht. Aufgrund der unterschiedlichen Abläufe und der unterschiedlichen Art der Bewältigung der Arbeiten bei einem Zivil- und Strafgericht respektive bei einem Fachgericht im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht lässt sich die Integration in ein bestehendes Gericht, konkret ins Kantonsgericht, nur schwierig realisieren. Hinzu kommen auch rein praktische Probleme, z. B. der Raumbedarf. Aus diesen Gründen wurde die Variante «Kammer des Kantonsgerichts» nicht mehr weiter verfolgt.

Für ein Familiengericht, d.h. für die Schaffung eines Gerichts mit umfassender Zuständigkeit im Bereich Kind und Familie würde zwar sprechen, dass damit die gelegentlich schwierige Kompetenzausscheidung zwischen den heutigen Vormundschaftsbehörden und dem Kantonsgericht vermieden werden könnte. Die Schaffung eines Familiengerichts wäre jedoch ein tief greifender Einschnitt in die bestehende Gerichtsorganisation, verbunden mit anderen Abgrenzungsfragen. Es stellen sich zudem ähnliche Probleme wie bei der Ausgestaltung der KESB als Kammer des Kantonsgerichts.

c) Verzicht auf Ausgestaltung der KESB als Verwaltungsbehörde

Die Organisation der Behörden ist Sache der Kantone. Jeder Kanton muss dabei die Lösung finden, welche den innerkantonalen Bedürfnissen am ehesten entspricht. Auch wenn das Bundesrecht die Ausgestaltung der KESB als *Verwaltungsbehörde* zulässt, erachtet der Regierungsrat diese Möglichkeit gestützt auf die konkreten Umstände als nicht günstig.

Eine Verwaltungsbehörde käme dann zur Anwendung, wenn die KESB eine rein kommunale Aufgabe wäre, was sie aufgrund der gestiegenen Anforderungen und der Ausweitung der Aufgaben

jedoch nicht mehr sein kann. Die Möglichkeit der grösseren Kantone, die KESB regional auszugestalten respektive diese auf Bezirksebene anzusiedeln, fehlt im Kanton Schaffhausen aufgrund der Fallzahlen. Faktisch kommt somit nur eine kantonale KESB in Frage. Dies ist kein Nachteil, lässt sich doch dadurch im Gegensatz zu anderen Kantonen eine schlanke Struktur aufbauen:

Die Entscheide nach Art. 439 nZGB müssen an ein *Gericht* weiter gezogen werden können. Falls die KESB eine *Verwaltungsbehörde* wäre, könnte sie diese Entscheide nicht selbst prüfen, sondern sie wären ans Kantonsgericht und dann ans Obergericht oder direkt ans Obergericht zu ziehen. Es gibt keine ersichtlichen Gründe, weshalb dieser Umweg beschritten werden sollte. Die diesbezüglichen Nachteile wurden bereits erläutert. Das Mengengerüst im Kanton Schaffhausen ist derart, dass es der Qualität der Entscheide dienlich ist, wenn die hauptsächlich mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht befasste Instanz (d.h. die KESB) auch Rechtsmittelinstanz in den Fällen nach Art. 439 nZGB ist.

Gemäss Bericht der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) muss die Beschwerdeinstanz nicht zwingend ein formelles Gericht sein, hat aber den Anforderungen von Art. 6 EMRK zu genügen. Das heisst, man könnte die KESB als Verwaltungsbehörde ausgestalten, wenn sichergestellt wäre, dass es sich dabei um eine unabhängige, unparteiische, auf Gesetz beruhende Instanz handelt. Durch entsprechende gesetzliche Regelungen könnte die richterliche Unabhängigkeit trotz Ausgestaltung als Verwaltungsbehörde und Eingliederung in ein Departement grundsätzlich gewährleistet werden, so wie dies auch bei der Staatsanwaltschaft der Fall ist. Die KESB unterscheidet sich jedoch von der Staatsanwaltschaft, da es sich bei der Staatsanwaltschaft um eine *anklagende* Behörde und nicht um eine *Entscheidbehörde* handelt. Dieser Umweg wäre zudem gesetzestechisch umständlich und bringt keinerlei Mehrwert. In den Kantonen, welche die KESB als Verwaltungsbehörde (mit oder ohne richterliche Unabhängigkeit) ausgestalten, wird in erster Linie auf die in der Deutschschweiz verbreitete Tradition hingewiesen oder aber auf nicht näher erläuterte «politische Gründe».

Aufgrund der Anforderungen an die Behörde und der Bedeutung der Entscheide steht die Ausgestaltung der KESB als richterliche Behörde im Vordergrund.

3.3 Wahlen, Anstellungen, Besoldung

Bisher bestimmte der Gemeinderat die Mitglieder der Vormundschaftsbehörde. Neu werden sie vom Obergericht ernannt, was die Legitimation der Behörde deutlich stärkt. Die Wahl durch das Obergericht entspricht auch der Regelung für die übrigen Rechtspflegebehörden, bei denen die besonderen Fachkenntnisse der Mitglieder im Zentrum stehen, nämlich bei der Kommission für Enteignungen, Gebäudeversicherung und Brandschutz, der Schätzungskommission für Wildschäden, der Aufsichtsbehörde über das Anwaltswesen und dem Landwirtschaftlichen Schiedsgericht. Diese Regelung ist im Justizgesetz bereits so vorgesehen (vgl. Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 JG). Es braucht keine Änderung.

Die Wahl durch das Obergericht wurde im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich gutgeheissen. Der Wunsch nach einer Wahl durch den Kantonsrat wurde nicht näher begründet.

Die Anstellung der Mitarbeitenden der KESB (Fachsekretariat und Kanzlei) erfolgt bei einer Rechtspflegebehörde durch das Obergericht, wobei sie diese Aufgabe auch an die Rechtspflegebehörde selbst delegieren kann (vgl. Art. 4 Abs. 2 JG). Auch diesbezüglich kann die geltende Regelung des Justizgesetzes übernommen werden.

Am 1. Januar 2013 beginnt eine neue, vierjährige Amtsdauer, d.h. die Mandate der bisherigen Mitglieder der Vormundschaftsbehörden laufen per 31. Dezember 2012 ohnehin aus. Die Wahl der Mitglieder der KESB für die Amtsperiode 2013-2016 muss im Laufe des Jahres 2012 erfolgen. Die Kompetenz der Wahlbehörde ist durch eine vorzeitige Inkraftsetzung der entsprechenden Bestimmungen sicherzustellen.

Der Regierungsrat regelt die Besoldung (§ 4 des Dekrets über die Besoldung der Richterinnen und Richter [SHR 180.110]).

3.4 Aufsichtsbehörde

Das Obergericht ist Aufsichtsbehörde über alle Rechtspflegebehörden, was sich bereits aus Art. 6 Abs. 1 JG ergibt. Es braucht keine Änderung.

3.5 Klagen und Rechtsmittel (Art. 41 Abs. 1 JG)

Das kantonale Recht muss bezeichnen, bei welchem Gericht die Entscheide der KESB angefochten werden können.

Bei den Entscheiden der KESB handelt es sich um zivilrechtliche Angelegenheiten. Die Regelung der Rechtsmittelinstanz erfolgt deshalb in Art. 41 Abs. 1 JG. Der Klarheit wegen wird in Klammern erwähnt, dass unter die zivilrechtlichen Angelegenheiten auch das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht fällt.

3.6 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Wie bereits erwähnt erfolgt die Regelung der KESB im VI. Teil «Weitere Rechtspflegebehörden». Aufgrund der Bedeutung der KESB wird sie in diesem Teil an die erste Stelle gesetzt. Die Artikelbezeichnung bei den anderen Rechtspflegebehörden ändert nicht, wohl aber gibt es ein Nachrücken bei den Zwischentiteln.

3.6.1 Sitz, Aufgaben und Zusammensetzung (Art. 57a JG)

a) Sitz

Künftig gibt es im Kanton Schaffhausen nur noch *eine* Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Deren Sitz ist grundsätzlich in der Stadt Schaffhausen (vgl. Art. 8 des Justizgesetzes).

Das Bundesrecht knüpft nun an diesen organisationsrechtlichen Sitz Folgen, welche nicht gewollte finanzielle Auswirkungen haben werden: Art. 25 Abs. 2 und Art. 26 nZGB halten nämlich fest, dass bevormundete Kinder sowie volljährige Personen unter umfassender Beistandschaft ihren Wohnsitz *am Sitz der KESB* haben. Das Sozialhilferecht wiederum knüpft verschiedentlich den «Unterstützungswohnsitz» an den Sitz der KESB. Würde dieser Umstand im kantonalen Recht nicht aufgegriffen, hätte dies zur Folge, dass die Stadt Schaffhausen (vorgesehen als organisationsrechtlicher Sitz der KESB) auch die finanziellen Folgen tragen müsste, welche sich aus Massnahmen gegen den obgenannten Personenkreis ergeben, auch wenn diese gar nicht in der Stadt Schaffhausen wohnen.

Es kann nicht der Sinn des geänderten Bundesrechts sein, dass ein bevormundetes Kind respektive eine Person unter umfassender Beistandschaft den Unterstützungswohnsitz am organisationsrechtlichen Sitz der KESB erhält, wenn der tatsächliche Lebensmittelpunkt gar nicht in der Sitzgemeinde der KESB liegt, sondern in einer anderen Gemeinde innerhalb des KESB-Kreises.

Den Kantonen steht zwar nicht offen festzulegen, wo bevormundete Kinder ihren *Wohnsitz* haben; gemäss Bundesrecht ist dies am Sitz der KESB. Die Kantone können jedoch selbständig festlegen, wo die KESB ihren Sitz hat. Der Regierungsrat ist nicht gewillt, mit der Kantonalisierung der KESB eine Verschiebung bei der Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zu verknüpfen. Dazu soll wie bisher die Wohngemeinde zuständig bleiben.

Bereits heute schon wird bei einigen Justizbehörden der Sitz abweichend vom Normalfall geregelt (Friedensrichterämter, Betreibungsämter). Eine vergleichbare Regelung, welche jeweils nur für das innerkantonale Verhältnis gilt, kennen auch die meisten anderen Kantone.

b) Aufgaben

Die Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ergeben sich primär aus dem Bundesrecht.

Daneben kann der Kanton der KESB noch weitere Aufgaben zuteilen. Da sie im Kanton Schaffhausen richterliche Unabhängigkeit hat, kann sie auch gerichtliche Beschwerdeinstanz gemäss Art. 439 nZGB sein. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die fachliche Aufsicht über die Beistände, was sich bereits aus Art. 400 Abs. 3 nZGB ergibt. Die KESB wird die fachliche Aufsicht in erster Linie wahrnehmen durch Anweisungen bei der Auftragserteilung sowie durch die Kontrolle der Berichte und Rechnungen der Beistände (Art. 411 und Art. 415 nZGB). Die KESB wird somit im Sinne eines effizienten und effektiven Vollzugs sowohl gegenüber den privaten Beiständen wie auch gegenüber den Berufsbeistandschaften gewisse Standards setzen können und müssen. Diese Kompetenz steht im Zusammenhang mit der Pflicht der KESB, über einen allfälligen Regress auf einen Beistand zu entscheiden.

c) Zusammensetzung

Die interdisziplinäre Zusammensetzung ergibt sich aus dem ZGB, welches von einer «Fachbehörde» spricht. Diese Vorgabe wird im Justizgesetz mit dem Begriff «interdisziplinär» übernommen. Allerdings wird darauf verzichtet, einzelne Berufszweige aufzuführen. Die Einschränkungen bei der Wahl der KESB-Mitglieder wären zu gross. Zudem wäre auch bei einer ausdrücklichen Aufführung einer bestimmten Berufsgattung nicht klar, welcher Berufsabschluss im Detail anerkannt würde. Es ist Sache der Wahlinstanz, für eine bundesrechtlich geforderte interdisziplinäre Zusammensetzung der Behörde zu sorgen.

Das Bundesrecht sieht vor, dass für eine Entscheidung der Kollegialbehörde *mindestens* drei Mitglieder erforderlich sind. Der Regierungsrat favorisiert eine Behörde mit fünf Mitgliedern. Gleich wie beim Kantons- und beim Obergericht wird im Justizgesetz jedoch keine exakte Zahl genannt, sondern eine gewisse Flexibilität gelassen (Präsidium und zwei bis vier weitere Mitglieder sowie mindestens drei Ersatzmitglieder).

Folgende Gründe sprechen für eine Behörde mit fünf Mitgliedern:

- Die wichtigsten Fachkompetenzen sind unmittelbar in der Behörde vertreten; die Entscheidung und die Fachkompetenz sind vereint. Die Anzahl externer Gutachten kann klein gehalten werden.
- Die Nachfolgeregelung bei Rücktritten ist einfacher zu lösen. Es muss nicht immer zwingend eine spezielle Fachrichtung gesucht werden; die Fachrichtung kann durch ein verbleibendes Mitglied abgedeckt werden.
- Die Stellenpensen lassen sich flexibler gestalten; die Rekrutierung geeigneter Personen wird erleichtert. Kleine Pensen sind nicht zwingend ein Nachteil, sondern sie können bei der konkreten Besetzung der Stellen auch von Vorteil sein: Eine Besetzung mit fünf Personen könnte zu folgender Aufteilung führen: Präsidium zu 100 %, ein Mitglied zu 80 % bis 100 % (z. B. Vizepräsidium respektive Vorsitz der 2. Kammer), sowie drei Mitglieder zu je 30 % bis 40 %. Insbesondere im Fachbereich Pädagogik/Psychologie ist davon auszugehen, dass ein kleines Pensum eher besetzt werden kann als ein grosses Pensum.
- Die Ausstandsproblematik wird entschärft, da aus einem Pool von fünf Personen ausgewählt werden kann, welche zudem alle ordentliche Mitglieder der KESB sind; zumal die Möglichkeit von grösseren Kantonen mit mehreren Spruchkörpern, jeweils einen anderen Spruchkörper als Stellvertretung einzusetzen, im Kanton Schaffhausen nicht besteht.
- Bei einer Behörde mit lediglich drei ordentlichen Mitgliedern braucht es zwingend eine erhebliche Anzahl von Ersatzmitgliedern. Diese müssten über eine grössere zeitliche Flexibilität verfügen als z. B. die Ersatzmitglieder des Kantonsgerichts, da die Verhandlungen am Kantonsgericht in der Regel weiter im Voraus geplant werden können, als die Fallbearbeitung bei der KESB. Zudem müsste garantiert werden, dass die Ersatzmitglieder über die notwendige Fachkompetenz verfügen.
- Ersatzmitglieder sind jedoch auch bei einem Spruchkörper von fünf Personen notwendig (Krankheitsfälle, Pikettdienst, Ausstand der ordentlichen Mitglieder, Ferien etc.). Die gewählte Formulierung entspricht derjenigen beim Kantonsgericht.

Aus finanzieller Sicht dürfte es keinen grossen Unterschied machen, ob die Behörde drei oder fünf Mitglieder umfasst. Bei einer kleineren Behörde wird die Arbeit nicht weniger, sondern lediglich vermehrt auf Ersatzmitglieder verteilt. Es ist davon auszugehen, dass diese ähnlich wie die ordentlichen Mitglieder besoldet werden müssen.

d) Pensenzahl

Auch bei einer Behörde mit fünf Mitgliedern braucht es zwingend ein Fachsekretariat, welches die Behörde unterstützt. Je grösser die Behörde ist, umso kleiner ist das Fachsekretariat.

Die Erhebung der Pensen im geltenden Recht ist in allen Kantonen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die Grösse der bisherigen unterstützenden Dienste ist nicht genau erfasst und es ist auch nicht immer klar, ob es sich um eine Unterstützung für die Vormundschaftsbehörde oder für einen anderen Bereich (z. B. Sozialwesen) handelt.

Abklärungen der KOKES haben ergeben, dass es auf 1'000 Massnahmen ca. 13-16 Vollzeitstellen braucht (ohne Berufsbeistandschaft). Eigene Abklärungen haben ergeben, dass im Kanton Schaffhausen rund 10 Vollzeitstellen genügen könnten. Gegenüber der Situation heute ist dies ein Anstieg von ca. 200 Stellenprozenten. Der Kanton Schaffhausen befindet sich damit aber immer noch deutlich unter den Empfehlungen der KOKES und der Berechnungen vergleichbarer Kantone. Erst der laufende Betrieb wird zeigen, ob die Annahmen zu optimistisch waren. Bei der Bereitstellung der Büroräumlichkeiten ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Es wird folgende Aufteilung angestrebt:

- Spruchkörper: 300 Stellenprocente
- Fachsekretariat/Kanzlei: 700 Stellenprocente

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurden somit 100 Stellenprocente vom Spruchkörper zum Fachsekretariat verschoben. Im Gesetzestext erscheinen keine Stellenprocente. Die Wahlbehörde muss jedoch wissen, wie gross die Behörde sein soll. Im Gesetzestext wird deshalb eine Bestimmung analog zu derjenigen für das Kantonsgericht aufgenommen, wonach der Kantonsrat nach Anhörung der KESB und des Obergerichts die Stellenprocente der KESB (Spruchkörper) festlegt. Dieser Entscheid gilt grundsätzlich für eine Amtsperiode respektive bis zu einer allfälligen Änderung. Dadurch kann der Kantonsrat erheblichen Einfluss auf die Grösse des Spruchkörpers der KESB nehmen, auch wenn er aus praktischen Überlegungen die Wahl der einzelnen Mitglieder nicht bestimmen kann. Allerdings sollte der Kantonsrat bei der Festlegung der Stellenprocente dem Gericht einen gewissen Spielraum geben, in dem er die Stellenprocente z. B. in einer Bandbreite zwischen 280 und 320 Stellenprocente festlegt.

Mit der Verschiebung der Stellenprocente vom Spruchkörper zum Fachsekretariat wird der Befürchtung Rechnung getragen, die KESB würde viele Abklärungsaufgaben auf die kommunalregionalen Berufsbeistandschaften auslagern.

3.6.2 Konstituierung (Art. 57b JG)

Die Formulierung richtet sich nach derjenigen für das Kantonsgericht (Art. 27 JG).

Die KESB entscheidet (sofern nicht ohnehin eine Einzelzuständigkeit vorliegt) als Kammer in Dreierbesetzung. Die Regelung der internen Verwaltungsangelegenheiten obliegt der Gesamtbehörde. Es geht dabei z. B. um das Verfassen von Stellungnahmen und Mitberichte etc. wie auch um Personalfragen. Sie hat die Möglichkeit, dazu eine Kommission zu bilden oder gewisse Aufgaben einem einzelnen Mitglied zu übertragen. Diese rein *internen* Verwaltungsgeschäfte sind nicht zu verwechseln mit den Verwaltungsgeschäften, welche sich aus dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ergeben und in die Einzelkompetenz respektive die Kammerkompetenz gemäss Art. 57c und 57d JG fallen.

Die innere Organisation wird in einer Geschäftsordnung geregelt. Darin kann auch geregelt werden, dass Fälle in Dreierbesetzung im Referentensystem behandelt werden. Der Referent, wie auch das Mitglied bei Einzelzuständigkeit, erhält bei der Fallbehandlung die Unterstützung durch die Fachsekretäre (und durch die Kanzlei).

Die Möglichkeit, sich (mit Ausnahme des Präsidiums) selbst zu konstituieren, umfasst auch die Kompetenz, bei der Fallzuteilung auf die Kenntnisse der Mitglieder abzustellen. Dies betrifft die Fälle in Einzelzuständigkeit wie die Kammerfälle.

3.6.3 Kammer (Art. 57c JG)

Das Bundesrecht gibt vor, dass die Fälle durch mindestens drei Mitglieder gefällt werden müssen, sofern aufgrund der Bedeutung des Falles nicht durch ein Einzelmitglied entschieden werden kann (vgl. Art. 440 Abs. 2 nZGB).

Die Kantone regeln die Bezeichnung, wenn der Entscheid weder durch eine Einzelperson noch durch das Gesamtgericht gefällt wird, unterschiedlich. In der Regel wird der Begriff «Kammer» oder «Abteilung» verwendet. Das Justizgesetz verwendet den Begriff «Kammer» (vgl. Art. 27 Abs. 3 und Art. 39 Abs. 3 JG). Dieser Begriff kann auch für die KESB übernommen werden.

3.6.4 Einzelzuständigkeit (Art. 57d JG)

Es entspricht der Regelung im Justizgesetz, die Fälle in Einzelzuständigkeit konkret aufzuzählen (Enumeration; vgl. Art. 29 JG).

Die Kompetenz, für gewisse Geschäfte die Einzelzuständigkeit vorzusehen, liegt bei den Kantonen. Der Bund verzichtet darauf, die Fälle der Einzelzuständigkeit aufzuzählen. Die Kompetenz einer Fachbehörde ist vor allem im Kernbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, d.h. bei der Anordnung von Massnahmen, gefragt; hier ist die kollegiale Zuständigkeit für die Entscheidung unentbehrlich. Daneben existieren aber manche Verfahren mit weniger einschneidenden Auswirkungen oder geringeren Ermessensspielräumen, sowie Fälle, in denen aus Gründen der Flexibilität und Speditivität vom Erfordernis eines Kammerentscheides abgesehen werden sollte. Die KOKES

hat eine Empfehlung zuhanden der Kantone ausgearbeitet. Diese wird grundsätzlich übernommen. Nachfolgend einige Erläuterungen:

- Adoptionen (Art. 57d Abs. 1 Ziff. 3): Das bisherige im Kanton Schaffhausen geltende System bleibt bestehen, d.h. zuständig für den *Adoptionsentscheid* ist das Amt für Justiz und Gemeinden (vgl. Adoptionsverordnung; SHR 211.221). Es handelt sich dabei um die formale Prüfung der einzelnen Verfahrensschritte, den Kontakt mit den adoptionswilligen Eltern und den Kontakt mit ausländischen Behörden. Das Amt für Justiz und Gemeinden ist darüber hinaus auch zuständige «Zentrale Behörde» gemäss Haager Adoptionsübereinkommen. Falls hingegen ein Kind, das im Kanton Schaffhausen geboren wird, zur Adoption *freigegeben* wird, braucht es wie bisher die Zustimmung der Eltern (Art. 265a ZGB). Diese Zustimmung zur *Freigabe* des Kindes musste bisher vor der Vormundschaftsbehörde abgegeben werden, da es sich um einen starken Eingriff in die Persönlichkeit handelt. Neu ist hier von Bundesrechts wegen die KESB zuständig.
- Pflegekinderaufsicht (Art. 57d Abs. 1 Ziff. 7): Die Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern liegt bisher bei der Vormundschaftsbehörde. Sie wird neu zur KESB wechseln (vgl. Art. 43 EG ZGB). Werden höchstens vier Pflegekinder aufgenommen, ist die Einzelzuständigkeit gegeben, bei mehr als vier Pflegekindern liegt die Zuständigkeit bei der Kammer. Pflegeplätze im Hinblick auf eine Adoption unterliegen ebenfalls wie bisher der Zustimmung durch das Amt für Justiz und Gemeinden, da es sich dabei nicht um klassische Pflegeplätze handelt, sondern der Adoptionsgedanke im Vordergrund steht.

3.6.5 Verfahren (Art. 57e JG)

Die ergänzenden Verfahrensbestimmungen zum Zivilprozess und zum Strafprozess sind im Justizgesetz geregelt. Im Vernehmlassungsverfahren wurde deshalb die Frage aufgeworfen, ob nicht die ergänzenden Verfahrensbestimmungen für das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht im Justizgesetz geregelt werden können.

Bis Ende 2010 waren der Zivil- und Strafprozess kantonal geregelt, seit dem 1. Januar 2011 gelten die schweizerische ZPO respektive die schweizerische StPO. Im Kanton Schaffhausen wurde darauf verzichtet, für diese beiden Bundesgesetze kantonale Einführungsgesetze zu schaffen, sondern die notwendigen Bestimmungen wurden in das neu geschaffene Justizgesetz aufgenommen. Das Justizgesetz enthält somit sowohl die organisatorischen Bestimmungen aller Justizbehörden des Kantons sowie die ergänzenden Verfahrensbestimmungen für den Zivilprozess und den Strafprozess. Es wurde explizit darauf verzichtet, die für die Justizbehörden geltenden Verfahrensbestimmungen, welche nicht den Zivil- oder Strafprozess betreffen, ebenfalls noch ins Justizgesetz zu überführen. Es wurden lediglich Verweise auf die Spezialerlasse aufgenommen (vgl. z. B. Art. 58 Abs. 4 JG mit den Verweisen auf das VRG und das Enteignungsgesetz oder Art. 61 Abs. 4 JG mit den Verweisen auf das Landwirtschaftsgesetz).

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist eine Justizbehörde, deshalb ist ihre Organisation im Justizgesetz geregelt. Für die nicht bereits im Bundesrecht geregelten Verfahrensbestimmungen gibt es jedoch ein kantonales Ausführungsgesetz, nämlich das EG ZGB. Aus diesem Grund

werden die ergänzenden Verfahrensbestimmungen nicht im Justizgesetz geregelt, sondern es erfolgt lediglich ein Verweis auf den Spezialerlass, d.h. auf das EG ZGB.

4 Weitere Gesetze, in denen Änderungen vorzunehmen sind

4.1 Gemeindegesetz (GG)

Aufgaben (Art. 2 GG): Das Gemeindegesetz enthält die den Gemeinden obliegenden Aufgaben. In Art. 2 Abs. 2 lit. k wird das Vormundschaftsrecht genannt. Neu gilt dies nur noch für die Berufsbestandschaften. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (bisher: Vormundschaftsbehörde) ist Sache des Kantons.

Wahlfähigkeit (Art. 7 GG): Es handelt sich um eine reine Anpassung der Terminologie ans neue Bundesrecht.

Besondere Schreiberinnen oder Schreiber (Art. 64 GG): Die Aufgabe der Vormundschaftsschreiber fällt auf Gemeindeebene weg. Deren Aufgaben werden faktisch durch die KESB respektive durch das Fachsekretariat übernommen.

Einwohnerregister (Art. 88 GG): Vgl. die Ausführungen zur Mitteilungspflicht (Art. 52 EG ZGB).

4.2 Bürgerrechtsgesetz

Allgemeines: Im Bürgerrechtsgesetz müssen verschiedene Ausdrücke dem geänderten Recht angepasst werden.

Unmündige und Entmündigte (Art. 9 BüG): Art. 34 Abs. 1 des Schweizerischen Bürgerrechtsgesetzes lautet: «Unmündige können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. Wenn sie unter Vormundschaft stehen, ist die Zustimmung der vormundschaftlichen Behörden nicht erforderlich.» Neu lautet Art. 34 Abs. 1 des schweizerischen Bürgerrechtsgesetzes: «Minderjährige können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen.» Als Begründung für die Streichung des zweiten Satzes wird in der Botschaft erläutert: «Da die Zustimmung der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde für den Erwerb eines Bürgerrechts oder den Verzicht auf ein solches (Art. 422 Ziff. 2 ZGB) im neuen Recht entfällt, ist die Bestimmung des Bürgerrechtsgesetzes, wonach die Zustimmung der vormundschaftlichen Behörden für das Einbürgerungsgesuch nicht erforderlich ist (Art. 34 Abs. 1 zweiter Satz BüG), entbehrlich.» Auf Grund der Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes kann auch das kantonale Bürgerrechtsgesetz geändert werden, d.h. Art. 9 Abs. 3 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes kann aufgehoben werden. Materiell ändert sich dabei nichts.

4.3 Wahlgesetz

Stimm- und Wahlrecht (Art. 4 Wahlgesetz): Der Bund ersetzt den Begriff «mündig» durch den Begriff «volljährig» und den Begriff «entmündigt» durch den Begriff «unter umfassender Beistand-

schaft». In den Bundesgesetzen werden all diese Begriffe geändert. Hingegen verzichtet der Bund darauf, auch Art. 136 der Bundesverfassung, welcher den Begriff «entmündigt» enthält, anzupassen. Dafür wird im Bundesgesetz über die politischen Rechte ausgeführt, wie der Begriff «entmündigt» in Art. 136 BV zu verstehen sei (vgl. Art. 2 des BG über die politischen Rechte [SR 161.1] gemäss Fassung nZGB). Analog ist im Kanton Schaffhausen zu verfahren: Die Kantonsverfassung enthält den Begriff «mündig». Er wäre ebenfalls anzupassen. Gleich wie der Bundesgesetzgeber wird jedoch darauf verzichtet. Ein entsprechender Hinweis im Wahlgesetz genügt.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang Art. 449c nZGB, wonach die KESB dem Zivilstandsamt gegenüber bei gewissen Entscheiden meldepflichtig ist.

4.4 Haftungsgesetz

Vgl. Ausführungen zu Art. 62 EG ZGB.

4.5 Verwaltungsrechtspflegegesetz

Ausstand (Art. 2 VRG): Den Begriff «Beirat» gibt es gemäss neuem Recht nicht mehr. Der Begriff ist aus der Bestimmung über den Ausstand in Art. 2 Abs. 1 lit. c VRG zu streichen. Auch den «Vormund» gibt es im neuen Erwachsenenschutzrecht nicht mehr, sondern es wird allgemein von «Beistand» gesprochen. Allerdings wird der gesetzliche Vertreter eines Kindes gemäss Art. 327a ff. nZGB immer noch «Vormund» genannt, wenn kein Inhaber der elterlichen Sorge vorhanden ist, z. B. bei Fehlen von lebenden Eltern, bei minderjährigen Eltern und bei Eltern, denen die elterliche Sorge nicht zugeteilt oder entzogen wurde. Aus diesem Grund muss der Begriff «Vormund» im VRG erhalten bleiben.

Beweisverfahren (Art. 44 VRG): Vgl. Ausführungen zu Art. 51 EG ZGB.

4.6 Anwaltsgesetz

Pro memoria ist zu vermerken, dass es im Anwaltsgesetz keine Änderung braucht: Berufsbeistände fallen nicht unter das Anwaltsgesetz. Es ist Sache der Gerichte, im Einzelfall zu entscheiden, in welchen Fällen der Berufsbeistand (wie auch der private Beistand) zur Vertretung im Prozess seines Mandanten zugelassen wird.

4.7 Gesetz über die direkten Steuern

Es handelt sich um eine reine Anpassung der Terminologie ans neue Bundesrecht.

4.8 Gesundheitsgesetz

Das Gesundheitsgesetz (GesG) enthält verschiedene Bestimmungen, welche einen engen Bezug zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht haben. Es handelt sich insbesondere um die sogenannten «Patientenrechte». Zurzeit ist das Gesundheitsgesetz in Revision (vgl. Vorlage des Regierungsrates vom 14. Juni 2011 an den Kantonsrat); die Inkraftsetzung ist auf den 1. Januar 2013

vorgesehen, d.h. auf denselben Zeitpunkt, wie auch das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft tritt.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat mit dem Departement des Innern Kontakt aufgenommen und Empfehlungen abgegeben, wie das kantonale GesG zu revidieren ist, so dass es mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht übereinstimmt. Zur Erläuterung einige Hinweise:

- Aufsicht: Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht verpflichtet die Kantone in Art. 387 nZGB, Wohn- und Pflegeeinrichtungen, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden, einer Aufsicht zu unterstellen. Schon bisher bedürfen die Institutionen im Gesundheitswesen einer Bewilligung. Diese wird vom Departement des Innern erteilt. Wer die Bewilligung erteilt, hat auch die Aufsicht.
- Patientenrechte: Nach Inkrafttreten des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts gelten die Patientenrechte gemäss ZGB direkt und nicht nur sinngemäss. Sofern sie im GesG erwähnt sind, kann es sich somit nur um eine Wiederholung des Bundesrechts handeln.

Eine Anpassung des Spitalgesetzes ist hingegen nicht notwendig.

4.9 Altersbetreuungs- und Pflegegesetz

Gemäss Art. 2 des AbPG nimmt der Kanton die Oberaufsicht über die Institutionen der stationären und teilstationären Pflege (Spitäler und [Alters-] Heime) sowie der Organisation der Hilfe und Pflege zu Hause wahr. Die geltende Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (AbPV; SHR 813.501) präzisiert:

«Das Departement des Innern nimmt folgende Aufgaben wahr: a) Oberaufsicht über die Heime und Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes).»

Daraus folgt: Die *Oberaufsicht* ist beim Departement des Innern, nicht jedoch die *Aufsicht*. Bezüglich der kommunalen Heime ist dies kein besonders grosser Nachteil, da der Kanton seinen Einfluss auf die Gemeinden auch auf dem Weg der allgemeinen Gemeindeaufsicht wahrnehmen könnte. Dies ist jedoch bei den privat geführten Heimen nicht der Fall. Deshalb ist im Gesetz klarzustellen, dass der Kanton gegenüber den privaten Heimen nicht nur die Oberaufsicht, sondern die direkte Aufsicht hat.

4.10 Sozialhilfegesetz

Es handelt sich um eine reine Anpassung der Terminologie ans neue Bundesrecht.

5 Übergangsbestimmungen

Das nZGB regelt die Übergangsbestimmungen in Art. 14 Schlusstitel (SchIT) für die bestehenden Massnahmen und in Art. 14a SchIT für die hängigen Verfahren. Diesbezüglich braucht es keine besonderen kantonalen Regelungen.

Aus praktischen Gründen ist es allerdings notwendig, dass die organisatorischen Aufbauarbeiten und die Übernahme der Akten bereits vor der Inkraftsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht erfolgen können.

In den kantonalen Übergangsbestimmungen ist somit vorgesehen, dass die Mitglieder der KESB (inklusive Fachsekretariat und Kanzlei) bereits vor dem 1. Januar 2013 gewählt werden können. Wie viele Personen dies betrifft, steht zurzeit nicht fest. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die KESB während den Monaten Oktober-Dezember 2012 mit insgesamt ca. 300 Stellenprozenten (Spruchkörper und Fachsekretariat/Kanzlei) besetzt sein muss.

Ebenso ist vorgesehen, dass die Gemeinden bis spätestens 3 Monate vor dem Inkrafttreten die Zusammenarbeitsverträge schliessen und diese dem Regierungsrat zur Kenntnis bringen müssen. Auch die bei den Berufsbeistandschaften eingesetzten Personen haben ab Antritt ihrer Tätigkeit Akteneinsicht. Nur so kann gewährleistet werden, dass die neuen Behörden ab Inkrafttreten funktionsfähig sind.

6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

6.1 Vorgaben des Bundes

Der Bundesrat hat die Änderungen des ZGB auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Dies bedingt, dass auch die kantonalen Anpassungen auf diesen Zeitpunkt hin erfolgen müssen.

Die personellen und finanziellen Auswirkungen haben ihre Ursache in erster Linie in den Vorgaben des Bundes, wobei der Bund bezüglich der finanziellen Auswirkungen auf die Kantone sehr vage bleibt (vgl. BBl 2006, S. 7120 f.): Sicher sei, dass dort, wo der Gemeinderat als Vormundschaftsbehörde amte, Reorganisationen unabdingbar seien. Dies habe seinen Preis. Aber auch die heutigen Strukturen hätten ihren Preis. Das gelte nicht nur für die direkt anfallenden Kosten. Vielmehr seien auch indirekte Kosten in Rechnung zu stellen, wenn für hilfsbedürftige Menschen mangels Fachkompetenz nicht rechtzeitig, keine oder falsche Massnahmen angeordnet würden. Hinzu komme, dass das neue ZGB «Massnahmen nach Mass» verlange, was generell erhöhte Anforderungen an die Behörde stelle. Das neue ZGB werde deshalb einen Reorganisationsprozess beschleunigen, welchen die Kantone über kurz oder lang ohnehin von sich aus hätten in Angriff nehmen müssen. Eine zusätzliche Belastung der Behörden werde auch die Pflicht zur periodischen Überprüfung der fürsorgerischen Unterbringung mit sich bringen. Auf die Kantone werde jedoch keine Betreuungskosten-Lawine zukommen, denn wie im geltenden Recht erfolge die Entschädigung des Beistandes in erster Linie aus dem Vermögen der betroffenen Person.

6.2 Kostentragung im Kanton Schaffhausen

6.2.1 Grundsatz

Die kantonale Vorlage ist ausgelöst durch die Änderung des ZGB, insbesondere durch die Vorgabe, wonach die Entscheidbehörde eine Fachbehörde sein muss. Bezüglich der Kosten geht der Regierungsrat von folgenden Grundsätzen aus:

- *Der Kanton trägt die vom Bund ausgelösten Mehrkosten:* Anstelle der bisherigen kommunalen Vormundschaftsbehörden tritt eine kantonale Fachbehörde (KESB). Der Kanton übernimmt deren Kosten.
- *Die Gemeinden finanzieren die regionalen Berufsbeistandschaften:* Bislang kannten nur die grösseren Gemeinden eigene Berufsbeistandschaften. Grundsätzlich müssen aber alle Gemeinden sicherstellen, dass qualifizierte (Berufs-) Beistände zur Verfügung stehen. Bisher hat der Kanton in Einzelfällen (schwierige Mandate, insbesondere bei Kinderschutzmassnahmen) Beistandschaften durch kantonale Angestellte führen lassen. Dies wird neu nur noch bedingt der Fall sein, z. B. bei Kindern, welche bereits eine andersschulische Massnahme haben. Trotzdem wird die kommunale Ebene finanziell leicht entlastet, da die bisherige Pflicht zur Führung einer Vormundschaftsbehörde (inkl. Vormundschaftsschreiber) wegfällt. Der Qualitätsanstieg ist somit ohne finanzielle Nachteile möglich.
- *Der Kanton beteiligt sich im bisherigen Umfang an den nicht anderweitig gedeckten Massnahmevollzugskosten (Teil der Sozialhilfekosten):* Sofern die Kosten der angeordneten Massnahme nicht der verbeiständeten Person auferlegt werden können, werden sie in den Gemeinden als Sozialhilfekosten verbucht. Ins Gewicht fallen dabei insbesondere die Fremdplatzierungen bei Kindern. An diese nicht anderweitig gedeckten Kosten beteiligt sich der Kanton wie schon bisher im Umfang von 25 %.

6.2.2 Pensen und Kosten gemäss geltendem Recht

Die Datenerhebung basiert auf einer Umfrage durch das Volkswirtschaftsdepartement. Die Datenerhebung ist schwierig, eine Erfahrung, welche auch andere Kantone machen. Der Grund liegt darin, dass die Gemeinden die Pensen und Kosten der Vormundschaftsbehörde und der Vormundschaftsschreiber nicht separat erfassen und zudem die Behörden sehr oft im Milizsystem arbeiten. Teilweise übernimmt auch das Erziehungsdepartement gewisse Dienstleistungen für die Gemeinden (Abklärungen, teilweise auch Mandatsführung), insbesondere wenn Schnittstellen zwischen Kinderschutzmassnahmen und der Schule bestehen. Hinzu kommt, dass die Raumkosten praktisch nirgends separat ausgewiesen sind, respektive für die bestehenden, geringen Pensen ohnehin vorhanden sind. Ebenfalls erhebliche Abweichungen gibt es im Bereich der Gebühren und Entschädigungen. Selbst im gewichtigen Bereich der Massnahmevollzugskosten gibt es nur eine grobe Schätzung durch das kantonale Sozialamt: Die nicht anderweitig gedeckten Massnahmevollzugskosten werden als Sozialhilfekosten ausgewiesen. Daran beteiligt sich der Kanton zu 25 %. Es ist jedoch nirgends erfasst, ob es sich um Sozialhilfekosten handelt, welche ihren Ursprung im Vormundschaftsrecht haben oder ob es dafür andere Gründe gibt (d.h. ob es sich um generell unterstützungsbedürftige Personen handelt).

Gestützt auf die Umfrage, welche mit den Ergebnissen von anderen Kantonen verifiziert wurde, ist bezüglich der Pensen davon auszugehen, dass die Schaffhauser Gemeinden insgesamt rund 1'700 Stellenprozente aufwenden. Dabei entfallen knapp 800 Stellenprozente auf die Vormundschaftsbehörden und die Vormundschaftsschreiber sowie gut 900 Stellenprozente auf die Berufsbeistände. Dies führt nach geltendem Recht über den ganzen Kanton gesehen zu folgenden Kosten:

	Kanton	Gemeinden
Mandatsführung und Beistandschaften	Fr. 0.--	Fr. 1'750'000.--
Vormundschaftsbehörden	Fr. 0.--	Fr. 1'000'000.--
Gebühren	– Fr. 0.--	– Fr. 420'000.-- ²⁾
Aufsichtsbehörde	Fr. 75'000.--	Fr. 0.--
Gebühren der Aufsichtsbehörde	– Fr. 3'000.--	
Nicht anderweitig gedeckte Massnahmevollzugskosten	Fr. 500'000.--	Fr. 1'500'000.--
Total	Fr. 572'000.--	Fr. 3'830'000.--

6.2.3 Pensen und Kosten für die KESB gemäss neuem Recht

a) Pensen

Die Aufgaben der KESB lassen sich nicht mit denjenigen der bisherigen Vormundschaftsbehörden vergleichen, da sich das Bundesrecht erheblich geändert hat:

- Die Entscheide der KESB müssen explizit «massgeschneidert» sein.
- Die KESB übernimmt Aufgaben, welche aufgrund ihrer Bedeutung bisher bei der Aufsichtsbehörde lagen (die sogenannten Genehmigungsentscheide).
- Es gibt generell neue Möglichkeiten im nZGB (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung), welche im Streitfall durch die KESB zu entscheiden sind.

Die KOKES hat Empfehlungen erlassen und geht davon aus, dass die Stellendotation bei der KESB (Spruchkörper inkl. Fachsekretariat/Kanzlei) gegenüber heute um knapp einen Fünftel steigen wird. Sie rechnet für ein Gebiet mit rund 1'000 laufende Massnahmen (was etwa dem Stand im Kanton Schaffhausen betrifft) mit ca. 1'300 bis 1'600 Stellenprozent. Hinzu kommen noch die Stellenprozent im Bereich der Berufsbeistandschaften. Verschiedene Kantone haben die Vorgaben der KOKES übernommen.

Geht man, wie es die KOKES sieht, von einer Steigerung von rund 1/5 gegenüber heute aus, so ergibt dies für den Kanton Schaffhausen eine Stellendotation bei der KESB von knapp 1'000 Stellenprozent, d.h. deutlich weniger als die Vorgaben der KOKES. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die anfallenden Aufgaben mit rund 1'000 Stellenprozent erledigt werden können, ist sich aber bewusst, dass erst die Zukunft zeigen wird, ob dem so ist, da es sich um erhebliche Umwälzungen handelt, deren Auswirkungen nur grob abschätzbar sind.

Bei einer KESB mit fünf Mitgliedern scheint eine Aufteilung für die Startphase von 300 % für den Spruchkörper und 700 % für die Fachsekretäre und die Kanzlei angemessen. Damit ist sichergestellt, dass man den Spruchkörper allenfalls noch aufstocken könnte, ohne die Anzahl der Mitglieder zu verändern.

b) Kosten

Die Mitglieder des Spruchkörpers sowie die Fachsekretäre sind Spezialisten, welche entsprechend besoldet werden müssen. Dazu kommen die rein administrativen Mitarbeitenden der Kanzlei.

Die genauen Pflichtenhefte sind noch nicht ausgearbeitet und auch die übrigen relevanten Faktoren (Alter, Erfahrung, Einstufung) sind noch offen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die 300 Stellenprozente bei der KESB sowie die Entschädigung der Ersatzmitglieder Lohnkosten von ca. Fr. 500'000.-- und die 700 Stellenprozente beim Fachsekretariat und der Kanzlei Lohnkosten von ca. Fr. 800'000.-- auslösen werden, zuzüglich Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen, d.h. *Personalkosten von insgesamt ca. Fr. 1'600'000.--*.

Zu berücksichtigen sind auch die weiteren mit der Amtstätigkeit verbundenen Kosten, insbesondere für Drucksachen, EDV, Porto, Spesen, Weiterbildung, Diverses (ca. Fr. 130'000.-- bis Fr. 160'000.--). Ins Gewicht fallen auch die Aufwendungen für unentgeltliche Vertretung und Gutachten (ca. Fr. 60'000.-- bis Fr. 80'000.--), d.h. *Betriebskosten von insgesamt ca. Fr. 200'000.--*.

Auch wenn die Raumkosten nicht über das Budget der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde laufen, müssen diese ebenfalls berücksichtigt werden. Der Kanton Schaffhausen verfügt nicht über freie, geeignete Räume. Das Baudepartement hat deshalb Gespräche mit potentiellen Vermietern aufgenommen. Bei einer geschätzten Bürofläche von gut 500m² zuzüglich Archivräume ergibt dies *Raumkosten von insgesamt ca. 150'000.--*. Der genaue Preis hängt jedoch von den konkreten Verhandlungen ab und steht noch nicht fest.

Davon abgezogen werden können die zu erwartenden *Gebühren von insgesamt ca. Fr. 150'000.--*.

Gesamthaft gesehen ist mit wiederkehrenden *Nettokosten von ca. Fr. 1'800'000.--* zu rechnen.

Hinzu kommen einmalige Kosten für das Einrichten der Büroarbeitsplätze (inkl. Mobiliar und geeignete Sicherheitsmassnahmen) in Höhe von ca. Fr. 200'000.-- bis Fr. 250'000.--.

6.2.4 Pensen und Kosten für die Berufsbeistandschaften gemäss neuem Recht

a) Pensen

Die Experten sind sich nicht einig, ob das neue Bundesrecht auch bei den Berufsbeiständen zu einem Mehraufwand führt. Allenfalls wird rascher eine Massnahme ergriffen, aber der Anspruch ist auch, dass die Massnahme rascher zum Ziel führt, da sie auf die Person zugeschnitten ist. Die KOKES verzichtet deshalb darauf, für die Berufsbeistandschaften eine Pensenempfehlung zu geben.

Grundsätzlich ist nicht zu erwarten, dass im Kanton Schaffhausen deutlich mehr Massnahmen geführt werden. Einen wesentlichen Beitrag dazu können die Gemeinden leisten, indem sie weiterhin ein starkes soziales Netzwerk fördern und Einwohnerinnen und Einwohnern in schwierigen Lebenssituationen Hilfestellungen anbieten, bevor die Situation eskaliert. Im Interesse der betroffe-

nen Personen und auch zur Vermeidung von Kosten muss es das erklärte Ziel sein, dass möglichst wenige Massnahmen angeordnet werden müssen. Die Gemeindebehörden und Akteure vor Ort können dazu einen wertvollen Beitrag leisten, indem in den Schulen, bei den Sozialdiensten, in der Nachbarschaft usw. den Ursachen von Problemen früh nachgegangen wird und niederschwelligere Massnahmen ergriffen werden.

b) Kosten

Die Kosten im Bereich der Berufsbeistandschaften hängen eng zusammen mit der Kreisgrösse und zwar aus folgenden Gründen:

- Bei jeder Berufsbeistandschaft gibt es *Fixkosten*, welche unabhängig von der Kreisgrösse anfallen. Die Gemeinde Neuhausen am Rheinflall, welche als kleinstmögliche Berufsbeistandschaft bezeichnet werden kann (ca. 10'000 Einwohner), kommt für ihre jetzige Amtsvormundschaft auf Kosten von Fr. 313'000.-- (Gebühreneinnahmen bereits berücksichtigt).
- Würde man im Kanton Schaffhausen *vier Berufsbeistandschaften* schaffen, so müssten sowohl der Kreis Klettgau/unterer Kantonsteil wie auch der Kreis Reiat/oberer Kantonsteil mit ähnlichen Kosten rechnen, d.h. je gegen Fr. 300'000.--.
- Falls *zwei Berufsbeistandschaften* geschaffen werden (Neuhausen am Rheinflall inkl. Klettgau/unterer Kantonsteil sowie die Stadt Schaffhausen inkl. Reiat/oberer Kantonsteil), kann auf den bereits bestehenden Strukturen in Neuhausen am Rheinflall und in der Stadt Schaffhausen aufgebaut werden. Auf diese beiden Gemeinden entfallen von den rund 1'000 laufenden Massnahmen bereits ca. $\frac{3}{4}$ aller Massnahmen. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass Neuhausen am Rheinflall und die Stadt Schaffhausen die Massnahmen der übrigen Gemeinden ohne entsprechende Abgeltung übernehmen werden. Sicherlich ist der von den übrigen Gemeinden zu tragende Anteil jedoch geringer, als wenn sie eigene Berufsbeistandschaften aufbauen würden, da die Fixkosten auf mehr Gemeinden verteilt werden können. Gegenüber der Variante mit vier Berufsbeistandschaften dürfte sich der auf die Landgemeinden entfallende Betrag etwa halbieren (ca. je Fr. 150'000.-- für Klettgau/unterer Kantonsteil und Reiat/oberer Kantonsteil). Der Nachteil bei zwei Kreisen ist jedoch, dass die gewünschte Nähe der Berufsbeistandschaften zu den lokalen Verhältnissen nicht mehr gegeben ist.
- Wird nur eine *Berufsbeistandschaft* geschaffen, so ist zu erwarten, dass die Kosten gegenüber der Variante mit zwei Kreisen nochmals leicht gesenkt werden können. Dem gegenüber steht ein nicht bezifferbarer Mehraufwand infolge grösserem Koordinationsaufwand mit kommunalen Behörden, insbesondere der Sozialhilfe, längerer Wege und mangelnder Vertrautheit mit dem Umfeld. Eine einzige Berufsbeistandschaft für den ganzen Kanton würde konsequenterweise auch dazu führen, dass nicht nur die KESB, sondern auch die Berufsbeistandschaft kantonalisiert würde. Es mag Gründe geben, die gerade in einem kleineren Kanton dafür sprechen. Gute Erfahrungen gemacht hat etwa der Kanton Glarus und auch die Vernehmlassungsvorlagen der Kantone Zug und Uri sehen nur noch eine kantonale Berufsbeistandschaft vor. Andererseits stellt sich die Frage, ob es tatsächlich sinnvoll ist, diese Zuständigkeit ohne Not und ohne deutliche Vorteile zu kantonalisieren: Sofern die Unterstützungsmassnahmen der Berufsbeistandschaften nicht greifen, sind die Auswirkungen in erster Linie in der näheren Umgebung (negativ) spürbar. Daraus ergibt sich, dass die Regionen ein unmittelbares Inte-

resse daran haben, wie die Beistandschaften geführt werden. Die Gemeinden sind zurzeit daran, im Bereich der Sozialdienste und der Spitex regionale Modelle zu schaffen respektive zu verbessern. Durch die Regionalisierung der Berufsbeistandschaften, welche in einem ähnlichen Umfeld tätig sind, könnten wichtige Synergien geschaffen werden und der Einbezug der sozialen Netze wäre eher gewährleistet als bei einer Kantonalisierung der Berufsbeistandschaften. Die Gemeinden verfügen über ausgebauten, eingespielte Dienste mit guten Kontakten zu verschiedenen Organisationen (Pro Senectute, Jugendarbeit etc.), zu Heimen, Institutionen und Schulen, kennen mögliche Mandatsträger und verfügen oft auch über Möglichkeiten für allfällige Platzierungen. Die Regionen können sich im Vollzug sowie bei den von der KESB in Auftrag gegebenen Abklärungen unmittelbar einbringen, was insgesamt zur Qualitätssteigerung beitragen kann.

Die Kantonalisierung könnte zudem dazu führen, dass sich der Kanton nicht nur zu 25 % an den nicht anderweitig getragenen Massnahmevollzugskosten (Teil der Sozialhilfekosten) beteiligen, sondern die vollen Kosten tragen würde. Die Gemeinden würden dadurch von den aus dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht stammenden Kosten vollständig entlastet. Der Kanton müsste dadurch gegenüber heute fast zehnmal höhere Kosten übernehmen (ca. 5 Mio. Franken, statt ca. Fr. 570'000.--). Es versteht sich von selbst, dass dies zwingend einen Steuerfussabtausch zwischen Kanton und Gemeinden von rund 1.5 % oder Fr. 3'500'000.-- oder eine Kompensation in einem andern Bereich bedingen würde. Selbst wenn die meisten Vernehmlassungsteilnehmer bei einer Übernahme auch der Berufsbeistandschaften durch den Kanton signalisiert haben, sich mittels Steuerfussabtausch an den Kosten beteiligen zu wollen, erachtet dies der Regierungsrat als nicht zielführende Massnahme: Die immerhin noch beschränkten Einflussmöglichkeiten bei der Führung der Berufsbeistandschaften würden gänzlich wegfallen und die Gemeinden wären lediglich in der Zahlerrolle.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Schaffhausen, 28. Juni 2011

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Reto Dubach

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann

Fussnoten:

- 1) Vgl. Vision 7, These 3, S. 43.
- 2) Mandatsführungsentschädigung, welche an die Berufsbeistandschaft fällt sowie Gebühren der Vormundschaftsbehörde.

**Gesetz
zur Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts**

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Folgende Erlasse werden geändert:

— **Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911¹⁾**

Art. 21 Ziff. 5

Die öffentliche Beurkundung wird vollzogen durch

5. die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bei:

ZGB

Art. 361 Errichtung eines Vorsorgeauftrages.

Art. 39a

Die Inkassohilfe gemäss Art. 131 Abs. 1 ZGB obliegt dem Gemeinderat. Er kann diese Aufgabe einer anderen Stelle zuweisen oder einer privaten Inkassostelle übertragen.

Gliederungstitel vor Art. 41

B. Kindesrecht

I. Unterhaltsanspruch

a) Unterhaltsverträge

Art. 41

Aufgehoben

b) Inkassohilfe

Art. 42

Die Inkassohilfe gemäss Art. 290 ZGB obliegt dem Gemeinderat. Er kann diese Aufgabe einer anderen Stelle zuweisen oder einer privaten Inkassostelle übertragen.

II. Pflegekinder und Jugendhilfe

a) Pflegekinder

Art. 43

Der Regierungsrat bezeichnet die für die Bewilligung der Aufnahme von Pflegekindern zuständige Behörde und erlässt die entsprechenden Ausführungsbestimmungen.

- b) Jugendhilfe

Art. 44

Der Regierungsrat bezeichnet die zur Sicherung der Zusammenarbeit in der Jugendhilfe zuständige Behörde und erlässt die entsprechenden Ausführungsbestimmungen.

C. Kindes- und Erwachsenenschutz

I. Organisation und Zuständigkeit

Art. 45

¹ Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wird durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als erstinstanzliche Entscheidbehörde und das Obergericht als Beschwerde- und Aufsichtsinstanz vollzogen.

² Die Organisation und Zuständigkeit richtet sich nach dem Justizgesetz.

II. Verfahren

- a) Allgemeine Bestimmungen

Art. 46

¹ Das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde richtet sich nach Art. 443 ff. ZGB und den nachfolgenden Bestimmungen.

² Das Beschwerdeverfahren vor dem Obergericht richtet sich nach Art. 450 ff. ZGB und den nachfolgenden Bestimmungen.

³ Im Übrigen sind die Bestimmungen der Zivilprozessordnung sinngemäss anwendbar.

- b) Beschleunigungsgebot

Art. 47

¹ Die Verfahren sind beförderlich durchzuführen.

² Es gibt keine Gerichtsferien.

- c) Ausschluss der Öffentlichkeit

Art. 48

¹ Die Verfahren sind nicht öffentlich.

² Die Beratungen der Behörde finden unter Ausschluss der Verfahrensbeteiligten und der Öffentlichkeit statt.

- d) Abklärungen

Art. 49

¹ Eine geeignete Stelle respektive Person, die nicht Mitglied der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sein muss, kann mit Abklärungen beauftragt werden.

² Sie erstattet der Behörde über ihre Abklärungen einen kurzen Bericht. Diese bestimmt dann, ob das Verfahren weiterzuführen oder einzustellen ist.

³ Die Einstellung ist den Verfahrensbeteiligten mitzuteilen, soweit nicht wichtige Gründe dagegen sprechen.

e) Verfahrensleitung und Instruktion

Art. 50

¹ Die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende der Gesamtbehörde oder der Kammer leitet das Verfahren. Sie oder er kann die Verfahrensleitung an ein anderes Mitglied der KESB delegieren.

² Die Mitglieder des Fachsekretariats unterstützen die Verfahrensleitung. Sie wirken bei der Instruktion der Fälle und bei der Entscheidungsfindung mit, haben beratende Stimme, erarbeiten unter der Verantwortung der Verfahrensleitung Referate, führen in der Regel das Verhandlungsprotokoll und redigieren die Entscheide.

f) Anhörung und Zeugeneinvernahmen

Art. 51

¹ Die Verfahrensleitung kann auch die Mitglieder des Fachsekretariates oder andere geeignete Personen mit Anhörungen und Zeugeneinvernahmen beauftragen.

² Der wesentliche Inhalt ist in einem Protokoll festzuhalten. Bei Kindern sind nur die für den Entscheid wesentlichen Ergebnisse zu protokollieren. Zur Unterstützung der Protokollführung können Tonbandaufnahmegeräte verwendet werden. Dies ist den Beteiligten vorgängig bekanntzugeben.

³ Das Protokoll wird durch die protokollführende Person unterzeichnet.

g) Mitteilungspflicht

Art. 52

¹ Falls eine Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Änderung des Eintrags im Einwohnerregister zur Folge hat, informiert die Behörde die Register führende Gemeinde.

² Vor der Anordnung von kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen mit voraussichtlich erheblicher Kostenfolge für die Gemeinden, insbesondere bei Fremdplatzierungen, wird die zuständige Berufsbeistandschaft sowie die betroffene Gemeinde in der Regel informiert. Vorsorgliche Massnahmen bleiben vorbehalten.

III. Kosten und Entschädigung

a) Verfahrenskosten

Art. 53

¹ Die Kosten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bestehen aus den Gebühren für die amtliche Tätigkeit und allfälligen Barauslagen. Kostenvorschüsse werden nicht verlangt.

² Minderjährigen dürfen keine Kosten auferlegt werden. Den Eltern minderjähriger Betroffener dürfen Kosten auferlegt werden, wenn sie sich in günstigen finanziellen Verhältnisse befinden.

³ Die Gebühr beträgt zwischen Fr. 100.-- und Fr. 10'000.-- und richtet sich nach dem Aufwand und der Schwierigkeit des Geschäftes. Die Interessen der gebührenpflichtigen Person und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit können berücksichtigt werden. Aus zureichenden Gründen können die Gebühren ganz oder teilweise erlassen werden. Vorbehalten bleibt die Kostenaufgabe wegen mutwilligen oder leichtfertigen Verhaltens.

⁴ Das Obergericht regelt das Nähere.

b) Parteientschädigung

Art. 54

¹ Für das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde werden in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen.

² Im Beschwerdeverfahren vor dem Obergericht können Parteientschädigungen nach Ermessen zugesprochen werden.

IV. Berufsbeistandschaften und private Beistände

a) Organisation

Art. 55

¹ Die Gemeinden führen Berufsbeistandschaften. Eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz.

² Der Kanton Schaffhausen besteht aus höchstens vier Berufsbeistandschaften. Es handelt sich um eine geleitete Organisation. Die fachliche Eignung der Leitung und der Mitarbeitenden muss durch Ausbildung oder Praxis nachgewiesen sein.

³ Das Arbeitspensum der Berufsbeistände beträgt mindestens 40 Stellenprozente.

⁴ Im Übrigen ist die Organisation der Berufsbeistandschaft Sache der Gemeinden.

b) Zuständigkeit

Art. 56

¹ Die Berufsbeistandschaften

a) übernehmen die Betreuungs- und Verwaltungsmandate, welche die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nicht einem privaten Mandatsträger überträgt;

b) sorgen in Absprache mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für eine regelmässige Weiterbildung der Berufsbeistände;

c) weisen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde auf hilfsbedürftige Personen hin;

d) unterstützen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bei deren Vorabklärungen.

² Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann bei Säumnis, insbesondere bei Fehlen eines geeigneten Berufsbeistandes, auf Kosten der Berufsbeistandschaften Ersatzmassnahmen ergreifen.

c) Entschädigung der Beistände

Art. 57

¹ Die Entschädigung des Beistandes beträgt pro Jahr zwischen Fr. 500.-- und Fr. 3'000.-- zuzüglich der notwendigen Spesen.

² Bei besonders schwierigen Verhältnissen, die ausserordentliche Mühe erfordern, kann eine höhere Entschädigung zugebilligt werden.

³ Bei einem Reinvermögen von weniger als Fr. 25'000.-- erfolgt die Entschädigung des privaten Beistandes vorab aus der Staatskasse; die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde fordert die Beträge jährlich von den zuständigen Berufsbeistandschaften zurück.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere.

V. Fürsorgerische Unterbringung

a) Ambulante Massnahmen

Art. 58

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann jederzeit eine ambulante Massnahme anordnen, sofern diese als geeignet erscheint, eine Unterbringung, eine Zurückbehaltung oder einen Rückfall bei einer Entlassung zu vermeiden. Insbesondere ist dies die Auflage:

- a) sich bei einer Behörde oder Fachstelle zu melden und ihr Auskunft zu geben;
- b) regelmässig eine fachliche Beratung oder Begleitung in Anspruch zu nehmen oder sich einer Therapie oder einer Entziehungskur zu unterziehen;
- c) bestimmte Medikamente einzunehmen, sofern die Voraussetzungen von Art. 434 ZGB gegeben sind;
- d) ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen oder zu meiden.

² Sie kann den Beistand oder andere von ihr Beauftragte ermächtigen, die Wohnung der betroffenen Person in deren Anwesenheit zu betreten sowie die Befolgung der ambulanten Massnahme zu kontrollieren.

³ Ambulante Massnahmen sind aufzuheben, wenn sie ihren Zweck erfüllt haben. Sie fallen bei einer fürsorgerischen Unterbringung in der Regel als gegenstandslos dahin, spätestens jedoch zwei Jahre nach ihrer Anordnung.

b) Sanktionen

Art. 59

¹ Bei Nichtbefolgen der ambulanten Massnahme kann die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde anordnen:

- a) eine Ordnungsbusse bis zu Fr. 500.-- pro Ereignis;
- b) eine Ordnungsbusse bis zu Fr. 1'000.-- pro angeordnete Massnahme.
- c) die zwangsweise Vollstreckung.

² Sie muss der betroffenen Person die zwangsweise Vollstreckung unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Erfüllung vorher androhen. In dringlichen Fällen kann sie von einer Androhung absehen.

c) Ärztliche Unterbringung

Art. 60

¹ Neben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann die fürsorgerische Unterbringung angeordnet werden für eine Dauer von bis zu sechs Wochen

- a) durch den Bezirksarzt oder seine Stellvertretung in den Fällen gemäss Art. 427 Abs. 2 und Art. 429 Abs. 1 ZGB;
- b) durch einen in der Schweiz zur selbständigen Berufsausübung zugelassenen Arzt in den Fällen gemäss Art. 429 Abs. 1 ZGB;

² Die ärztlichen Unterbringungsentscheide sind der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mitzuteilen.

- d) Nachbetreuung

Art. 61

¹ Besteht Rückfallgefahr, so beantragt der behandelnde Arzt vor der Entlassung bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine geeignete Nachbetreuung.

² Ist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Entlassung zuständig, so holt sie vor ihrem Entscheid die Meinung der ärztlichen Leitung zu einer allfälligen Nachbetreuung ein.

VI. Verantwortlichkeit

Art. 62

Der Rückgriff des Kantons auf die Schaden verursachende Person richtet sich nach dem Haftungsgesetz. Private Beistände sind dabei den Berufsbeiständen gleichgestellt.

Art. 63–Art. 69I

Aufgehoben

Art. 70 Abs. 1

¹ Erbschaftsbehörde ist in der Regel der Gemeinderat am letzten Wohnsitz des Erblassers. Er kann aus seiner Mitte eine besondere Erbschaftsbehörde mit wenigstens drei Mitgliedern bestellen. Sie kann ihre gesetzlichen Funktionen entweder selbst ausüben oder durch einen von ihr gewählten Vertreter besorgen lassen.

— Justizgesetz vom 7. Dezember 2009 ²⁾

Art. 41 Abs. 1

¹ Das Obergericht ist Berufungs- und Beschwerdeinstanz in der Zivilrechtspflege (einschliesslich Kindes- und Erwachsenenschutzrecht).

Gliederungstitel vor Art. 57a

VI. Teil: Weitere Rechtspflegebehörden

1. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Art. 57a

¹ Der Kanton führt eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mit Sitz in Schaffhausen. In den Fällen von Art. 25 Abs. 2 und Art. 26 ZGB gilt als Sitz die Gemeinde, in der die betroffene Person Wohnsitz hat.

² Sie behandelt die der Kindeschutzbehörde und der Erwachsenenschutzbehörde zugewiesenen Aufgaben, ist gerichtliche Beschwerdeinstanz gemäss Art. 439 ZGB und nimmt gegenüber den Berufsbeistandschaften und den privaten Beiständen die fachliche Aufsicht wahr.

³ Sie ist interdisziplinär zusammengesetzt und besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, zwei bis vier weiteren Mitgliedern und mindestens drei Ersatzmitgliedern. Der Kantonsrat legt nach Anhörung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und des Obergerichts die Stellenprozente der Gesamtbehörde fest.

⁴ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hat ein Fachsekretariat.

Art. 57b

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde organisiert sich selbst.

Konstituierung

² Die Präsidentin oder der Präsident vertritt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nach aussen, besorgt die Geschäftsleitung der Behörde und steht der Gesamtbehörde vor.

³ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde entscheidet in Kammern mit Dreierbesetzung sowie in Einzelzuständigkeit.

⁴ Verwaltungsgeschäfte, welche die Behörde betreffen, obliegen der Gesamtbehörde. Sie ist beschlussfähig, wenn die absolute Mehrheit der Behördenmitglieder mitwirkt. Bei Stimmgleichheit entscheidet die oder der Vorsitzende.

⁵ Sie kann zur Erledigung von internen Verwaltungsgeschäften eine Kommission einsetzen und bestimmte Geschäfte einem Mitglied übertragen.

Art. 57c

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde behandelt die ihr zugewiesenen Aufgaben in Kammern mit Dreierbesetzung, sofern das Gesetz keine Ausnahme vorsieht.

Zuständigkeit der Kammer

Art. 57d

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde behandelt folgende ihr zugewiesenen Aufgaben durch ein Mitglied der Behörde:

Einzelzuständigkeit

1. Beantragung und Neuregelung der elterlichen Sorge (Art. 134 Abs. 1 und 3 ZGB);
2. Antrag zur Anordnung einer Vertretung des Kindes (Art. 299 Abs. 2 lit. b ZPO);
3. Entgegennahme der Zustimmungserklärung und des Widerrufs bei der Adoptionserklärung (Art. 265a Abs. 2, 265b Abs. 2 ZGB);
4. Genehmigung von Unterhaltsverträgen sowie der Nichtabänderbarkeit derselben (Art. 287 Abs. 1 und 2 ZGB);
5. Übertragung der elterlichen Sorge (Art. 298 Abs. 3 und Art. 298a Abs. 1 ZGB);
6. Ernennung des Beistandes zur Vaterschaftsabklärung (Art. 309 Abs. 1 ZGB);
7. Abklärung und Bewilligung eines Pflegeverhältnisses sowie Ausübung der Aufsicht, sofern nicht mehr als vier Pflegekinder aufgenommen und keine Adoption bezweckt wird (Art. 316 Abs. 1 ZGB);
8. Massnahmen zum Schutz und Bewilligung von Anzehung des Kindesvermögens (Art. 318 Abs. 3, Art. 320 Abs. 2 und Art. 322 Abs. 2 ZGB);
9. Erkundigung beim Zivilstandsamt (Art. 363 Abs. 1 ZGB);
10. Auslegung und Ergänzung eines Vorsorgeauftrages (Art. 364 ZGB);
11. Prüfung der Kündigung eines Vorsorgeauftrages (Art. 367 Abs. 1 ZGB);
12. Zustimmung für Rechtshandlungen im Rahmen der ausserordentlichen Vermögensverwaltung (Art. 374 Abs. 3 ZGB);

13. Einschreiten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Zusammenhang mit der Vertretung bei medizinischen Massnahmen (Art. 381 ZGB);
 14. Inventaraufnahme und Anordnung der Aufnahme eines öffentlichen Inventars (Art. 405 Abs. 2 und 3 ZGB);
 15. Prüfung der Rechnung und des Berichts (Art. 415 Abs. 1 und Abs. 2 ZGB);
 16. Einleitung des Übertragungsverfahrens bei Wohnsitzwechsel (Art. 442 Abs. 5 ZGB);
 17. Prüfung und Entscheid über die Akteneinsicht (Art. 449b ZGB);
 18. Mitteilung an das Zivilstandsamt (Art. 449c ZGB);
 19. Vollstreckungsverfügung (Art. 450g ZGB);
 20. Erteilung von Auskunft über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme (Art. 451 Abs. 2 ZGB);
 21. Mitteilung an Schuldner (Art. 452 Abs. 2 ZGB);
 22. Anordnung einer Vertretungsbeistandschaft für das ungeborene Kind zur Wahrung erbrechtlicher Ansprüche (Art. 544 Abs. 1bis ZGB);
 23. Antrag auf Aufnahme eines Erbschaftsinventars (Art. 553 Abs. 1 Ziff. 3 ZGB)
 24. Aufgaben der Zentralen Behörde gestützt auf das Bundesgesetz über internationale Kindesentführungen (Art. 2 BG-KKE).
- ² Ebenso behandelt sie die weiteren Angelegenheiten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, für die keine andere kantonale Zuständigkeit gegeben ist, in Einzelzuständigkeit.

Art. 57e

Verfahren

Das Verfahren richtet sich nach Art. 46 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

— **Gemeindegesetz vom 17. August 1998** ³⁾

Art. 2 Abs. 2 lit. k

² Insbesondere obliegen der Gemeinde im Rahmen der Gesetze:

- k) das Sozialhilfswesen, die Führung von Berufsbeistandschaften, das Erbschaftswesen;

Art. 7 lit. b

Wählbar ist:

- b) für alle übrigen auf Amtsdauer gewählte Personen oder als Mitglied einer Kommission, unter Vorbehalt von Art. 66, jede Person, die nicht unter umfassender Beistandschaft ist.

Art. 64 Abs. 1

¹ Die Gemeindeverfassung kann vorsehen, dass für bestimmte Geschäftsbereiche, insbesondere für das Erbschaftswesen, besondere Schreiberinnen oder Schreiber bestimmt werden.

— **Bürgerrechtsgesetz vom 23. September 1991** ⁴⁾

In den folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «nicht mündig» respektive «unmündig» durch «minderjährig» und der Ausdruck «entmündigt» durch «Person unter umfassender

Beistandschaft» ersetzt: Art. 3 Abs. 2, Art. 8 Abs. 2, Art. 9 Marginalie, Art. 9 Abs. 1, Art. 23 Marginalie, Art. 23 Abs. 1.

Art. 9 Abs. 3

Aufgehoben

- **Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz) vom 15. März 1904⁵⁾**

Art. 4

Stimm- und wahlberechtigt im Sinne von Art. 23 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind alle im Kanton wohnhaften volljährigen Schweizerinnen und Schweizer. Ausgeschlossen sind Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Stimm- und Wahlrecht

- **Gesetz über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behördemitglieder und Arbeitnehmer (Haftungsgesetz) vom 23. September 1985⁶⁾**

Art. 12 lit. d und lit. e

Schadenersatz- oder Rückgriffsansprüche werden geltend gemacht:

- d) durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gegen Beistände;
- e) durch die zuständige Aufsichtsbehörde in allen übrigen Fällen.

- **Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 20. September 1971⁷⁾**

In der folgenden Bestimmung wird der Ausdruck «Beirat» aufgehoben: Art. 2 Abs. 1 lit. c.

Art. 44 Abs. 3

³ Das Protokoll wird durch die protokollführende Person unterzeichnet.

- **Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000⁸⁾**

In den folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «mündig» durch «volljährig» respektive «Mündigkeit» durch «Volljährigkeit» ersetzt: Art. 10 Abs. 3, Art. 50 Abs. 3, Titel vor Art. 54, Art. 54 Abs. 1.

- **Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007⁹⁾**

Art. 2 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Über die privat geführten Institutionen nimmt der Kanton die Aufsicht wahr.

— Sozialhilfegesetz vom 21. November 1994 ¹⁰⁾

In den folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Unmündiger» durch «Minderjähriger» respektive «Unmündigkeit» durch «Minderjährigkeit» ersetzt: Art. 28 Abs. 4, Art. 29 Abs. 2.

II.

1. Übergangsbestimmungen

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann im Hinblick auf den Aufbau der Organisation und die Übergabe der Geschäfte bereits vor dem 1. Januar 2013 eingesetzt werden. Wahl und Anstellung erfolgen gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes. Sie haben ab Amtsantritt respektive ab Anstellungsbeginn Akteneinsicht in die abgeschlossenen, bestehenden und hängigen Verfahren. Die Akteneinsicht gilt sinngemäss auch für die Berufsbeistandschaften.

² Die Gemeinden haben bis spätestens 30. September 2012 dem Regierungsrat mitzuteilen, welcher Berufsbeistandschaft sie sich angeschlossen haben. Die Zusammenarbeitsverträge sind dem Regierungsrat einzureichen.

2. Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Fussnoten:

- 1) SHR 210.100.
- 2) SHR 173.200.
- 3) SHR 120.100.
- 4) SHR 141.100.
- 5) SHR 160.100.
- 6) SHR 170.300.
- 7) SHR 172.200.
- 8) SHR 641.100.
- 9) SHR 813.500.
- 10) SHR 850.100.