

Mise en oeuvre du nouveau droit de protection des mineurs et des adultes

**Séance d'échange et d'information pour les parlementaires des cantons
(lundi, 26 septembre 2011, 14.15 – 17.15 heures, Berne, Maison des cantons)**

Documentation

- Invitation
- Présentation Powerpoint (en allemand)
- Aperçu „état actuel des travaux de législation dans les cantons“
- Printscreen „Exposés des motifs et projets de loi des différents cantons“

Aux Parlements cantonaux
A l'attention des membres des
Commissions compétentes

Lucerne, le 22 juin 2011

**Organisation et mise en place des nouvelles autorités de protection des mineurs et des adultes
Invitation à une séance d'information et d'échange entre parlementaires cantonaux**

Madame, Monsieur,

Le 19 décembre 2008, le Conseil des États et le Conseil National ont adopté le nouveau droit de protection des mineurs et des adultes. La mise en œuvre de cette révision, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2013, constitue un défi important pour les cantons : sans compter les différentes dispositions de droit matériel et d'exécution, la nouvelle législation implique une restructuration et une réorganisation des autorités. Selon les exigences du droit fédéral, les actuelles autorités tutélaires seront remplacées par des autorités interdisciplinaires et professionnelles. En raison de la responsabilité directe de l'État qui sera introduite, les cantons ont tout intérêt à veiller à la qualité de ces nouvelles autorités.

Dans certains cantons (AG, SZ, TG, UR, ZG), les révisions législatives envisagées sont déjà soumises au Parlement; dans les autres cantons, les projets vont suivre dans les mois à venir.

Dans le but d'évaluer la marge de manœuvre des cantons et de permettre un échange sur les solutions qu'ils envisagent, nous invitons les membres des commissions parlementaires en charge de ce dossier à participer à une séance qui se tiendra :

**le lundi 26 septembre 2011
de 14h.15 à 17h.15**

à la Maison des Cantons, Speichergasse 6, Berne (salle 082/083, rez-de-chaussée)
(voir le plan annexé; la Maison des Cantons se trouve à 5' à pied de la Gare de Berne)

La séance sera animée par les personnes suivantes:

- Monsieur le Conseiller d'État Christoph Brutschin (Bâle-Ville), Comité de la COPMA
- Monsieur Urs Vogel (qui accompagne plusieurs cantons dans leurs travaux de réorganisation)
- Madame Diana Wider, Secrétaire générale de la COPMA

Afin que nous puissions organiser au mieux cette rencontre, les participants sont invités à nous soumettre les questions ou les thèmes qu'il souhaitent voir traiter : dès lors, nous vous prions de nous faire part de vos inscriptions (ou au contraire de nous dire que vous n'êtes pas intéressé de prendre part à cette séance), au moyen du formulaire ci-joint, **jusqu'au 31 août** prochain.

Nous nous tenons volontiers à votre disposition pour toute question que vous souhaiteriez nous soumettre.

Nous espérons que cette séance rencontrera votre intérêt et nous vous présentons, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

**Conférence des cantons en matière de
protection des mineurs et des adultes COPMA**

Prof. Diana WIDER,
Secrétaire générale de la COPMA

**Umsetzung der neuen Behördenorganisation
im Kindes- und Erwachsenenschutz
in den Kantonen**

**Informations- und Austauschveranstaltung
für kantonale Parlamentarier/innen
(26. September 2011, Bern)**

Ziel der Veranstaltung

**Plattform bieten für interkantonalen Austausch
der politischen Entscheidungsträger/innen**
→ Fokus: Behördenorganisation

- kantonsübergreifender politischer Austausch
- Information über wesentliche materielle Neuerungen
- Information über formelle Anforderungen an die
Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
(Handlungsspielraum und fachliche Anforderungen)

2

Gliederung der Veranstaltung

1. **Allgemeines** zur Totalrevision / bundesrechtliche
Vorgaben und Handlungsspielraum der Kantone
2. Anforderungen aus **materieller** Sicht
(Aufgaben der Kindes-/Erwachsenenschutzbehörde)
3. Anforderungen aus **formeller** Sicht
(fachliche Anforderungen an Kindes-/Erwachsenen-
schutzbehörde; Umsetzung in den Kantonen)
4. Diskussion von **eingegangenen/offenen Fragen**
5. **Apéro** (Möglichkeit für bilateralen Austausch)

3

Weshalb eine Totalrevision?

Das geltende Recht stammt von 1907/1912

- seither: - gesellschaftliche Veränderungen
- Entwicklung von Medizin und Psychiatrie
- Professionalisierung des Sozialwesens

Hauptkritikpunkte am geltenden Recht

- Terminologie/Sprache
- zu starres Massnahmensystem
- fehlende Regelung der Zwangsmassnahmen
- Organisation von Behörden und Diensten
- Verantwortlichkeit

4

Etappen des Gesetzgebungsverfahrens

Vorarbeiten der Totalrevision laufen seit 1993
Verabschiedung im Bundesparlament: 19.12.2008

Inkrafttreten per 1.1.2013

- bis dahin Umsetzungsarbeiten der Kantone:
- neue Behördenorganisation (Fachbehörden)
- diverse weitere Ausführungsbestimmungen

5

Ziele des neuen Rechts (Auswahl)

- massgeschneiderte Massnahmen
- Förderung des Selbstbestimmungsrechts (Vorsorgeauftrag und Patientenverfügung)
- Stärkung der Solidarität in der Familie (gesetzliche Vertretungsrechte)
- besserer Schutz von Personen in Heimen, besserer Rechtsschutz bei Fürsorgerischer Unterbringung



Aufgaben der Behörden werden quantitativ erweitert und qualitativ anspruchsvoller → Bundesgesetzgeber fordert eine Professionalisierung («Fachbehörden»)

6

Fachbehörde – Wortlaut nArt. 440 ZGB

- 1 Die Erwachsenenschutzbehörde ist eine **Fachbehörde***. Sie wird von den Kantonen bestimmt.
- 2 Sie fällt ihre Entscheide mit **mindestens drei Mitgliedern**. Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen.
- 3 Sie hat auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde.

* „autorité interdisciplinaire“, „autorità specializzata“

7

Fachbehörde - Auszüge aus der Botschaft

„In der Vernehmlassung ist das Erfordernis der **Professionalität** und der **Interdisziplinarität** grossmehrheitlich unbestritten geblieben.“

„Wichtig ist, dass die Mitglieder der Behörde nach dem **Sachverstand**, den sie für ihre Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt werden.“

„Auf jeden Fall muss ein **Jurist** oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein. Daneben sollen je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, **Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung** mitwirken.“

8

**Wo ist der Kanton gebunden?
(= bundesrechtliche Vorgaben)**

- professionelle „Fachbehörde“
- mindestens 3 Mitglieder
- interdisziplinär zusammengesetzt
- Spezialbehörde
- Mitglieder werden aufgrund Sachverstand, den sie für die Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt:
In Frage kommen Fachpersonen mit juristischem, psychologischem, sozialem, pädagogischem, treuhänderischem, sozialversicherungsrechtlichem und medizinischem Sachverstand

9

Wo ist der Kanton frei?
(Handlungsspielraum der Kantone)

der Kanton bestimmt die innere Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde:

- Verwaltungsbehörde oder Gerichtsorganisation
- Trägerschaft (Gemeinden oder Kanton)
- Einzugsgebiet
- Pensum der Mitglieder (haupt- oder nebenamtlich)
- Anzahl der Mitglieder («mindestens drei»)
- Zusammensetzung (Sachverstand aus verschiedenen Disziplinen)
- Ausnahmen der Kollegialzuständigkeit

Aktueller Stand Umsetzung in den Kantonen

→ Blatt in Dokumentation

Vorarbeiten (3 Kantone): FR, GE, NE

Vernehmlassungsvorlage:

- aktuell am Laufen (2 Kantone): GL, OW
- Auswertung (6 Kantone): AI, BL, GR, NW, SG, VD

Botschaft Regierungsrat:

- kurz vor Verabschiedung (3 Kantone): BS, JU, TI
- pendent im Parlament (9 Kantone): AR, AG, BE, LU, SH, SO, TG, ZG, ZH

EG ZGB vom Parlament verabschiedet (3 Kantone):

- VS (11.2.2009), SZ (14.9.2011), UR (Volksabstimmung 23.10.2011)

Aktueller Stand der Kantone / Dokumentation
(www.kokes.ch > Dokumentation > Revision)

→ Blatt in Dokumentation



Unterstützungen durch die KOKES (Auswahl)

- 3 Veranstaltungen mit kantonalen Projektleiter/innen (2009, 2010, 2011)
- **Mustersammlung** (400 Seiten):
Erscheinen **deutsche** Fassung: Ende Juni 2012
Erscheinen **französische** Fassung: Ende August 2012
- **Behördenschulung** (August 2012 – Juni 2013)
- **Empfehlungen zur Geschäftsübergabe** von den alten Behörden zu den neuen Behörden (bis Ende 2011)
- dreisprachiges Glossar zum neuen Recht

13

Anforderungen aus materieller Sicht

- **Neues Recht:** ab 2013 sind im Kindes-/Erwachsenenschutz die neuen Rechtsgrundlagen umzusetzen, teilweise grosse Änderungen sowohl bei den Massnahmen wie im Verfahren
- **Neue Instrumente:** Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, Massnahmen von Gesetzes wegen bei urteilsunfähigen Personen, Massschneidung, Behandlung ohne Zustimmung
- **Neue Zuständigkeiten:** eine Ebene für alle Entscheidungen; je nach Kanton Einzelentscheidungskompetenz; direkte Überprüfung durch Gericht

14

Aufgaben im Einzelnen: Erwachsenenschutz

Vorsorgeauftrag

- Feststellung der Urteilsunfähigkeit
- Prüfung der gültigen Errichtung, der Wirksamkeitsvoraussetzungen, der Eignung der beauftragten Person etc.; Instruktion
- Auslegung und ergänzender Anordnungen, Festlegen der Entschädigung; Einschreiten bei Nichtwahrung der Interessen

Patientenverfügung

- Einschreiten bei Nichtwahrung der Interessen (wenn der Verfügung nicht entsprochen wird oder diese nicht dem freien Willen entspricht)

15

Aufgaben im Einzelnen: Erwachsenenschutz

gesetzliche Vertretung bei medizinischen Massnahmen

- Bestimmung der vertretungsberechtigten Person oder
- Errichtung einer Vertretungsbeistandschaft

Urteilsunfähige in Institutionen

- Beschwerdeinstanz bei bewegungseinschränkenden Massnahmen (Angurten, Bettgitter, etc.)
- Beurteilung Sozialkontakte; Errichtung Beistandschaft wenn kein Aussenkontakt

16

Aufgaben im Einzelnen: Erwachsenenschutz

bisher:

Beistandschaften – Beiratschaften – Vormundschaften



[Systemwechsel]

neu: massgeschneiderte Massnahmen

massgeschneidert im dreifachen Sinn:

- Wahl der Massnahme
- Wahl der Aufgabenbereiche
- Wahl der Wirkung

→ höhere Anforderungen an Abklärung & Entscheidungsfindung!

17

Aufgaben im Einzelnen: Erwachsenenschutz

Fürsorgerische Unterbringung (FU)

- Anordnung zwingend Fachbehörde
- Ärzteschaft für max. 6 Wochen je nach Kanton
- Pikettdienst (je nach Kanton explizit vorgesehen, implizit aber aus Bundesgesetz)

Sterilisation

- bisher Aufsichtsbehörde, neu KESB

Ambulante Massnahmen, zur Verhinderung einer FU

- Zuständigkeit je nach Kanton
- Vollstreckung

18

Aufgaben im Einzelnen: Erwachsenenschutz

Zustimmungsbedürftige Geschäfte

- Einzige Instanz für die Zustimmung
- neue Geschäfte für die Zustimmung (z.B. Wohnungsauflösung bei betagten Personen etc.)

Eigenes Handeln der Behörde

- Anstelle der Errichtung einer Massnahme handelt die Behörde selber
- Erteilt an Dritte einen Auftrag ohne Massnahme

19

Aufgaben im Einzelnen: Kinderschutz

Entzug elterliche Sorge

- Bisher Aufsichtsbehörde, neu KESB

Einbezug Kinder ins Verfahren

- Analoge Anwendung der Verfahrensbestimmungen des Erwachsenenschutzes

Kinderanwalt

- Die Anordnung einer Vertretung des Kindes im Verfahren vor der Fachbehörde ist zu prüfen bei Verfahren betreffend:
 - Entzug der elterlichen Obhut
 - Regelung der elterlichen Sorge
 - Regelung des persönlichen Verkehrs

20

Neue Verantwortlichkeit

bisher:

- Verschuldhaftung
- Kaskadenhaftung (Mandatsträger – Vormundschaftsbehörde – Aufsichtsbehörde – Kanton)



[Systemwechsel]

Neu: Kausalhaftung des Kantons

- Allenfalls Rückgriffsrecht des Kantons je nach kantonaler gesetzlicher Grundlage bei grober Fahrlässigkeit und Vorsatz

21

Fazit: Gesteigerte Anforderungen

weil:

- neues Recht eine neue Rechtsentwicklung erfordert
- quantitativ mehr Aufgaben zu bewältigen sind
- anspruchsvollere Aufgaben vertiefte Kenntnisse in neuen Fachbereichen (z.B. Medizin, Psychiatrie etc.) erfordern
- direkte Kontrolle durch eine Gerichtsinstanz erfolgt und keine verwaltungsinterne Überprüfung mehr stattfindet
- Einzelentscheidungen getroffen werden
- Verfahrensvorschriften viel strenger angewendet werden (unter Umständen Mehrparteienverfahren etc.)

22

Anforderungen aus formeller Sicht

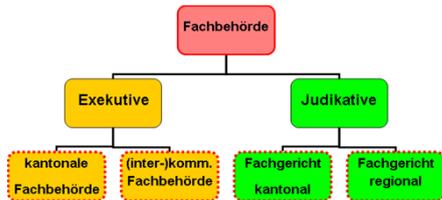
Ein Gesetz ist immer nur so gut wie seine Anwender/innen!

- Die folgenden Ausführungen sind gegliedert in 2 Teile:
- fachliche Anforderungen (abgeleitet aus Aufgaben)
 - Umsetzung in den Kantonen (*gestützt auf Angaben aus einer Umfrage Stand Juli 2011, punktuell aktualisiert*)

23

Eingliederung in die staatsrechtliche Struktur

- Gericht oder Verwaltung
- kantonal oder (inter-)kommunal



24

Gericht oder Verwaltung?

bisher	neu	Kantone
Verwaltungs-Behörde	Verwaltungs-Behörde	AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH
Gerichtl. Behörde	Gerichtl. Behörde	FR, GE, NE, VD
Verwaltungs-Beh.	Gerichtl. Behörde	AG, SH, TG
Gerichtl. Behörde	Verwaltungs-Beh.	-

25

Kanton oder Region oder Gemeinde?

bisher	neu	Kantone
kommunal	(inter)kommunal	LU, SG, VS, ZH
kommunal	kantonal	AR, AG, GR, JU, NW, OW, SH, SZ, TG, UR, ZG
kantonal/regional	kantonal/regional	FR, NE, TI, VD
kantonal	(inter)kommunal	-
kantonal	kantonal	AI, BS, GE, GL
noch offen		BE, BL, SO

26

Aufgaben und erforderliche Kompetenzen

Artikel	Aufgaben	delegierbare Komp.	Unterstützungsbedarf	Kernkompetenzen	
Mitwirkung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde					
415 I 425 II	Rechnungsprüfung	z. T. Treuhand	Treuhand, z. T. Recht	Recht (Erw.schutzR, Sozialvers.R)	x
415 II 425 II	Berichtsprüfung	---	z. T. Sozialarbeit	Sozialarbeit, Recht (Erw.schutzrecht)	
Gemeinschaft von Eltern und Kindern					
275 I	Anordnung über den persönlichen Verkehr zw. Kind und nicht sorge-/obhutsberech. Elternteil	Pädagogik Sozialarbeit	z. T. Sozialarbeit	Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie	
287 I 287 II	Genehmigung Abschluss + einvernehmliche Abänderung eines Unterhaltsvertrages	Soz.vers.R.	administrativ Sozialarbeit	Recht (Kindschutz, Sozialversicherungsrecht)	x
298 II	Zuteilung der elterlichen Sorge an Vater oder Vormundschaft bei Minderjährigkeit, Tod, Erziehung der eS oder umfassender Bestandschaft der Mutter	Psychologie Pädagogik	z. T. Sozialarbeit	Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie	
298 III	Übertragung der elterlichen Sorge an andern Elternteil auf gemeinsamen Antrag (Art. 134 III)	---	Sozialarbeit, Psychologie	Recht	x
298a I	Übertragung der gemeinsamen elterlichen Sorge an nicht verheiratete Eltern bei gemeins. Antrag	---	Sozialarbeit Psychologie	Recht	x

(...)

27

Zusammensetzung des Spruchkörpers

- Berufliche Herkunft der Mitglieder:
(„Fachlichkeit“, „Interdisziplinarität“)
→ 3 Kernkompetenzen
(im Spruchkörper selber)



- 3 Personen pro Spruchkörper
(konstante Zusammensetzung)

- nach Möglichkeit beide Geschlechter vertreten

28

Spruchkörper: Umsetzung in den Kantonen

- 3-er Spruchkörper setzt sich weitgehend durch
(3 Personen aus Behörde mit 3 oder 5-7 Mitgliedern)
- Recht und Sozialarbeit als Kernkompetenzen setzen sich durch; weitere Disziplinen sind unterschiedlich
(Psychologie, Pädagogik, Medizin, Treuhand)
- vereinzelt wird - neben Hochschulabschluss - eine
mehrjährige Berufserfahrung vorausgesetzt
- konstant (immer dieselbe Zusammensetzung) oder
volatil (je nach Fall/Bedarf andere Zusammensetzung):
ca. hälftig konstant und hälftig volatil

29

Spruchkörper: Umsetzung in den Kantonen

Vorsitz Spruchkörper	
Jurist/in	AG, BE, BS, GE, JU, OW, TI, VD, ZG
keine Vorgabe	AR, BL, FR, LU, NW, SG, TG, UR, VS, ZH
noch offen	AI, GL, SH, SZ

beide Geschlechter: nur vereinzelt explizit vorgesehen

je nach Grösse Einzugsgebiet: zwei Spruchkörper
(ideal: je ein Spruchkörper für Kinderschutz &
ein Spruchkörper für Erwachsenenschutz)

30

Unterstützungsbedarf

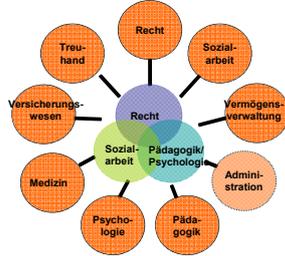
jederzeit abrufbar

Behördensekretariat:

- Kanzlei
- Rechtsdienst
- Abklärungsdienst
- Revisorat



Umsetzung in allen Kantonen.



31

Abklärungen: Umsetzung in den Kantonen

Abklärung	Kantone
i.d.R. dezentral (regional/kommunal)	AG*, LU, BE*, SZ, TI, VD (* Vorgaben des Kantons betreffend Qualitätsstandards)
i.d.R. zentral	AI, AR, BL, BS, GE, GL, JU, NW, OW, SH, TG, UR, ZG, ZH
offen	FR, SG, VS

32

Pensum

Da die Behördenarbeit nicht nur von Fachlichkeit geprägt wird, sondern vor allem auch durch ein gewisses Mengengerüst, soll das Behörden-Amt hauptberuflich (nicht zwingend 100%) ausgeübt werden.

33

Pensum: Umsetzung in den Kantonen

Präsidium	
< 50%	VS, TI, AI
«hauptamtlich» (> 50%)	GL, GR, SG, LU, FR, VD
> 80%	OW, SZ, UR, ZH
100%	BS, GE, JU, TG, ZG

übrige Mitglieder	
< 50%	VS, TI, AI, UR, VD
«u. U. auch nebenamtlich»	GR, LU, ZG
«hauptamtlich» (> 50%)	JU, NW, SZ, TG, UR, ZH

34

Einzugsgebiet

Um für drei Behördenmitglieder eine genügende Auslastung für eine hauptberufliche Tätigkeit zu erhalten, ist pro Spruchkörper ein Einzugsgebiet von 50'000 – 100'000 Einwohner/innen erforderlich (≈ 1000 laufende resp. 250 neu angeordnete Massnahmen)

35

Einzugsgebiet: Umsetzung in den Kantonen

Kantone < 50'000 Einwohner/innen	
1 KESB	UR, NW, OW, GL,
offen	AI

Kantone > 50'000 Einwohner/innen	
Einzugsgebiet > 50'000	alle anderen Kantone (z. T. bei einzelnen Regionen geringfügig darunter)
Einzugsgebiet < 50'000	VS, TI

36

Neues Kindes-/Erwachsenenschutzrecht - Gesetzgebungsarbeiten in den Kantonen

Vernehmlassung

Vorlage an Kantonsrat/Grosser Rat
Lesung Kantonsrat/Grosser Rat
Gesetz verabschiedet

	2009	2010												2011												2012
		April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Jan.			
AG										26.11. - 25.2.			27.4.				23.8.									
AR									28.9. - 14.1.						7.6.		19.9.									
AI															8.6. - 31.7.											
BL																31.5. - 9.9.										
BS															31.5. - 15.8.		27.9.									
BE										23.12. - 23.3.						6.7.										
FR																						15.12.				
GE																							15.1.			
GL																		6.9.-21.10								
GR													12.4. - 8.7.													
JU									22.12. - 28.2.																	
LU												28.3. - 31.5.					23.8.									
NE																										
NW												16.3. - 15.6.					30.8.				23.11.					
OW																	8.7. - 30.9.					1.12.				
SZ		8.4. - 15.7.											19.4.					14.9.								
SG															5.5. - 5.7.											
SH									27.10. - 31.1.						28.6.											
SO										30.11. - 18.3.							30.8.									
TG										12.11. - 15.2.			5.4.													
TI																										
UR				29.06. - 15.10.							1.2.		10.5.							23.10.						
VD																30.6. - 2.9.										
VS	11.02.																									
ZG										1.12. - 28.2.			5.4.								27.10.					
ZH										8.12. - 31.3.							31.8.									

Die Vorlagen sind auf der KOKES-Website aufgeschaltet:

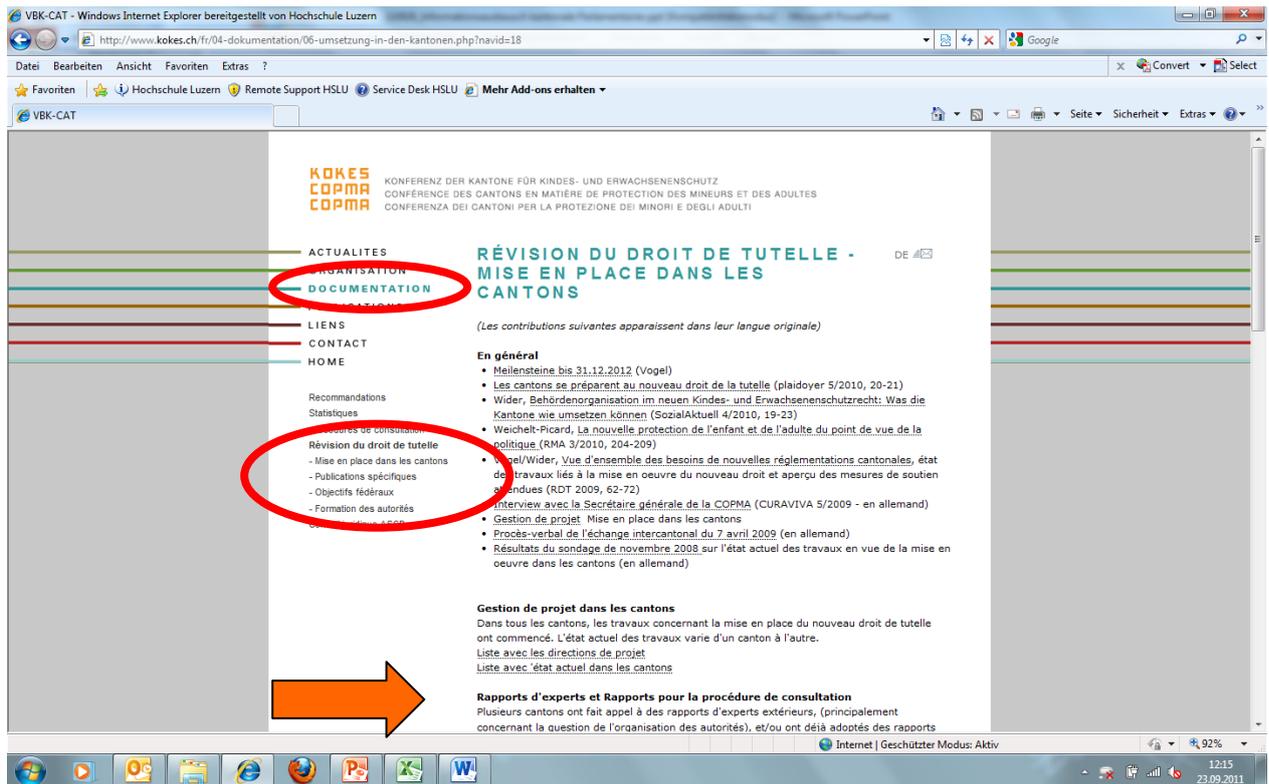
deutsch: <http://www.kokes.ch/de/04-dokumentation/06-umsetzung-in-den-kantonen.php?navid=17>

französisch: <http://www.copma.ch/fr/04-dokumentation/06-umsetzung-in-den-kantonen.php?navid=18>

Stand der Angaben (ohne Gewähr auf Richtigkeit/Vollständigkeit): 26. September 2011 / Diana Wider

www.copma.ch

→ **Documentation** → **Révision du droit de tutelle** → **Mise en place dans les cantons**



Sur ce site, ils se trouvent divers **documents concernant les travaux de la mise en place dans les cantons**, par exemple:

- Liste avec l'état actuel des travaux de législation dans les cantons
- Exposés des motifs et projets de loi des différents cantons