



Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden
Departament da giustia, segirezza e sanadad dal Grischun
Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità dei Grigioni

14985 (in der Antwort anzugeben)

☎ 081 257 25 13/17
✉ info@djsg.gr.ch
www.djsg.gr.ch

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit
Hofgraben 5, 7000 Chur

An die Adressaten gemäss Verteiler

Chur, 13. Januar 2020

Vernehmlassung zu einem Entwurf für eine Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch des Kantons Graubünden (EGzZGB)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung hat das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit ermächtigt, die Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB; BR 210.100) in die Vernehmlassung zu geben.

1. Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2013 verfügt der Kanton Graubünden über fünf eigenständige kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Dabei handelt es sich um fünf Verwaltungsbehörden, die in administrativer Hinsicht der Aufsicht der Regierung (Delegation der Regierung an das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG)) unterstellt sind. Das DJSG beaufsichtigt als Aufsichtsbehörde die administrative, organisatorische und fachliche Führung der KESB. Zu letzterer gehört die Überwachung der Entwicklung einer korrekten und einheitlichen Rechtsanwendung durch die Aufsichtsbehörde, ohne materiell im Einzelfall entscheidungsbefugt zu sein. Beschwerdeinstanz im materiellen Einzelfall ist das Kantonsgericht Graubünden. Die KESB nehmen die ihnen im Zivilgesetzbuch und im übrigen Bundesrecht zugewiesenen Aufgaben wahr, sofern das kantonale Recht diese Zuständigkeiten keiner anderen Behörde delegiert. Jede KESB besteht aus einer vollamtlichen Leitung und mindestens zwei weiteren voll- oder hauptamtlichen Behördenmitgliedern sowie einem unterstützenden Dienst. Die fünf KESB-Leitenden bilden die Geschäftsleitung (GL-KESB), die sich selber konstituiert. Die Kosten der KESB werden vom Kanton Graubünden getragen, da das Führen der KESB eine kantonale Aufgabe ist.

Mit der Teilrevision des EGzZGB wurden ausserdem die ehemaligen Amtsvormundschaften neu organisiert und in Berufsbeistandschaften umbenannt. Das Betreiben der Berufsbeistandschaften ist Aufgabe der Regionen. Die Kernaufgabe der elf Berufsbeistandschaften ist das Führen von kin-

des- und erwachsenenschutzrechtlichen Mandaten. Sachverhaltsabklärungen werden hingegen durch die KESB vorgenommen. Die Finanzierung der Berufsbeistandschaften obliegt den Gemeinden, wobei in erster Linie die betroffene Person die Massnahmekosten (inklusive Mandatsträgerkosten) zu tragen hat.

Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ging einher, dass nebst dem neuen materiellen Recht auch eine komplett neue Organisationsstruktur implementiert werden musste. Nach rund sechs Jahren kann auf Bundesebene im Allgemeinen, im Speziellen aber auch bezogen auf den Kanton Graubünden festgestellt werden, dass es den KESB gelungen ist, die in sie gesetzten Ziele zu erreichen. Während den vergangenen sechs Jahren, die auch als Pionierphase bezeichnet werden können, wurden grundsätzlich organisatorische Grundlagen geschaffen, welche eine professionelle Umsetzung der im neuen Gesetz geforderten Interdisziplinarität ermöglichen.

Die mit dem Übergang von der Pionier- in eine Konsolidierungsphase und mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gemachten Erfahrungen der vergangenen sechs Jahre haben sowohl bei den KESB-Leitenden als auch beim DJSG Anpassungsbedarf im Rahmen der Organisation erkennen lassen. So hat sich insbesondere gezeigt, dass es bei den fünf KESB als eigenständige Fachbehörden in der Rechtsanwendung Unterschiede geben kann. Obwohl die Ergebnisse in rechtlicher Hinsicht korrekt sind, kann dies beim Adressaten von KESB-Entscheiden auf Unverständnis stossen. Die Entwicklung einer einheitlichen Praxis ist unter den gegebenen Umständen weder durch die Aufsichtsbehörde noch durch die Geschäftsleitung möglich. Die Geschäftsleitung ist als Kollegialorgan konzipiert und verfügt gegenüber den einzelnen KESB weder über Weisungs- noch Durchsetzungsbefugnis. Folglich ist die Geschäftsleitung auf ein grosses Mass an Konsens angewiesen, was nur mit hohem Aufwand zu bewältigen ist. Um eine Optimierung des Managements im Sinne der Effizienz, Strukturierung von Know-How und Qualitätssicherung zu erreichen, ist die Führung der KESB zu stärken.

Nebst den organisatorisch-strukturellen Anpassungen sollen im Rahmen der Teilrevision auch die praktischen Erfahrungen der vergangenen sechseinhalb Jahre in das neue Gesetz einfließen und in Form von materiellen Anpassungen in verschiedenen Bereichen berücksichtigt werden. Nachdem die gesamte materielle Gesetzgebung vor allem (aber nicht nur) im Erwachsenenschutzrecht sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene weitgehend theoretischer Natur war, zeigte sich bei der praktischen Umsetzung schon bald, dass vereinzelte vom Gesetzgeber vorgesehene Abläufe, Vorgaben und Rahmenbedingungen der Komplexität des Auftrags nicht gerecht werden konnten. So wurden einige Abläufe in den einzelnen KESB aufgrund der gegebenen Struktur und der vorhandenen Ressourcen unterschiedlich ausgestaltet. Die Aussenwirkung solch unterschiedlicher Abläufe für Betroffene und Zusammenarbeitspartner (z.B. Kliniken) ist ein unerwünschter Nebeneffekt. Einige dieser Unzulänglichkeiten konnten im Rahmen der bestehenden Gesetzesbestimmungen durch (weite) Auslegung behoben werden. Wo dies nicht möglich war, führte die gesetzeskonforme Umsetzung teilweise zu übermässigem Aufwand und zu unverhältnismässig langen Entscheiden, aber auch zu kaum zielführenden Vereinfachungen. In die Sammlung der zu revidierenden Bestimmungen flossen die praktischen Erfahrungen der fünf KESB im Kanton, aber

auch die Erfahrungen ausserkantonaler KESB bzw. anderer Kantone (z.B. Aargau) ein, welche ihre Einführungsgesetzgebung ebenfalls schon revidiert haben.

Hauptziel der Anpassungen in unserem Kanton ist die Umsetzung eines effizienten, sachgerechten und professionellen Kindes- und Erwachsenenschutzes durch die interdisziplinär besetzte Fachbehörde KESB. Hierfür sollen an den richtigen Stellen qualitätssichernde organisatorische Massnahmen ergriffen werden. In anderen Bereichen ist aus Gründen der Effizienz bzw. Beschleunigung der Verfahren und der "Bürgernähe" eine Vereinfachung der Prozesse angezeigt.

2. Die wichtigsten Änderungen

Bereits bei der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 schätzte die Regierung die Variante "Eine KESB an fünf Standorten" als beste Lösung ein für eine aus rein fachlicher Sicht effiziente, flexible, fachlich gute und kostenmässig vertretbare Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Botschaft Heft Nr. 9/2011-2012, S. 1010 f.; Amtliche Publikation vom 13. Dezember 2012, Allgemeine Gesetzessammlung [AGS] 2012-55). Das Ergebnis der Vernehmlassung zeigte damals die Sorge einer Zentralisierung, weshalb letztlich die heutige Variante durch die Regierung vorgeschlagen wurde. Die damals geäusserten Nachteile der fehlenden Flexibilität in betrieblicher und organisatorischer Hinsicht sowie der zu erwartenden Doppelspurigkeiten aufgrund der Ausgestaltung als fünf eigenständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden haben sich in der Praxis teilweise bewahrheitet (Botschaft Heft Nr. 9/2011-2012, S. 1043). Die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung, eines effektiven Know-How-Managements und die Umsetzung einer effizienten Führung lassen sich aus organisatorischer Sicht jedoch aufgrund der gewonnenen Erfahrung am besten mit einer ähnlichen Variante wie damals zuerst vorgeschlagen erreichen.

Die bisherige Organisationsstruktur wurde unter diesen Gesichtspunkten überarbeitet und die KESB neu in einer einzigen kantonalen Behörde mit Zweigstellen ausgestaltet. Ein zentraler Punkt war es bei dieser Reorganisation, die bisherige Verankerung in den Regionen sowie die interdisziplinäre Zusammensetzung der Behörde auch in den Zweigstellen beizubehalten. Die Wichtigkeit der Nähe zu den betroffenen Personen hat sich in den letzten Jahren bestätigt und soll unbedingt beibehalten werden. Durch die Schaffung einer einzigen KESB mit Zweigstellen ist es im Gegensatz zu heute möglich, über den ganzen Kanton Synergien zu nutzen, beispielsweise indem einzelne Aufgabenbereiche in einer Zweigstelle konzentriert werden. So sind die Fallzahlen in einzelnen Aufgabenbereichen (z.B. Adoptionsverfahren vor der KESB für Kinder und Erwachsene, Einschreiten der Erwachsenenschutzbehörde betreffend Patientenverfügung, Beurteilung von Beschwerden gegen bewegungseinschränkende Massnahmen) derart gering, dass es aus Gründen der Effizienz und zur Sicherstellung einer systematischen und kohärenten Praxis sinnvoll ist, wenn sich eine Zweigstelle das nötige Fachwissen in diesen Aufgabenbereichen aneignet und Erfahrungen sammelt.

In materieller Hinsicht wurde insbesondere die gesetzliche Auflistung der Entscheidungen, welche in die Einzelzuständigkeit des verfahrensleitenden Behördenmitglieds fallen, überprüft und an die Erkenntnisse der letzten Jahre angepasst. Zentraler Leitgedanke hierbei war die Frage, ob es für die Wahrung der Interessen der vom Entscheid betroffenen Person unerlässlich ist, dass bei der

Entscheidfindung die Interdisziplinarität der Kollegialbehörde zum Zuge kommt (in der Regel der Fall bei Entscheidungen mit schwerem Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person und bei Entscheidungen mit gestalterischem Charakter, z.B. Massschneidung einer Beistandschaft im Rahmen der Errichtung oder Anpassung einer bestehenden Massnahme) oder ob die Entscheidung durch eine Einzelperson gefällt werden kann, weil die Auswirkungen weniger schwerwiegend sind oder weil die Fachkenntnisse einer einzelnen Disziplin genügen (z.B. Entscheidungen von vorwiegend juristischem oder finanziellem Charakter). In diesem Zusammenhang wichtig zu erwähnen ist der Umstand, dass das verfahrensleitende Behördenmitglied nach wie vor die Option hat, Entscheidungen von grundlegendem Charakter oder in Fällen besonderer Komplexität durch die Kollegialbehörde entscheiden zu lassen. Zudem ist durch die KESB-internen Abläufe auch bei in Einzelkompetenz gefällten Entscheidungen die Einhaltung des Vieraugenprinzips im Sinne einer Qualitätssicherungsmassnahme jederzeit gewährleistet. Abschliessend ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen für die Erhebung eines Rechtsmittels bei Einzel- und Kollegialentscheiden identisch sind; die entsprechenden Rechte der betroffenen Person werden also nicht beschnitten.

Eine Anfrage von Grossrat Bernhard Niggli-Mathis betreffend Gleichbehandlung von renitenten Jugendlichen in der Aprilsession 2016 (Beschlussprotokoll vom 20.04.2016, S. 805 f.) gab den Anstoss zur Prüfung, ob behördlich angeordnete Kinderschutzmassnahmen finanzielle Härtefälle für Eltern verursachen und wie gegebenenfalls solche Härtefälle vermieden werden können. Die interdepartementale Arbeitsgruppe aus Vertretern aus den Departementen für Volkswirtschaft und Soziales (DVS), Finanzen und Gemeinden (DFG) sowie dem DJSG hatte die Aufgabe, juristische Fragen zu klären und Lösungen für die sich stellenden Fragen und Probleme vorzuschlagen. Die erarbeitete Lösung soll im Zuge der vorliegenden Teilrevision umgesetzt werden.

Es soll ausserdem eine klare Regelung der Schnittstelle zwischen der KESB und den Gemeinden betreffend die grundsätzliche Auferlegung und Tragung der Massnahmekosten sowie die Überprüfung der Kostentragung geschaffen werden.

Im Zuge dieser Revision ist zudem die Anpassung des kantonalen Rechts an zwischenzeitlich geändertes Bundesrecht möglich.

Die Vernehmlassungsunterlagen finden Sie auf der Homepage des Kantons Graubünden (www.gr.ch/DE/publikationen/vernehmlassungen).

Wir laden Sie ein, die Unterlagen zu prüfen und Ihre Bemerkungen bis zum **14. April 2020** postalisch an das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, Hofgraben 5, 7000 Chur, oder per E-Mail an info@djsg.gr.ch einzureichen.

Für das Interesse, welches Sie dieser Vorlage entgegenbringen, und Ihre Meinungsäusserung danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

DEPARTEMENT FÜR JUSTIZ,
SICHERHEIT UND GESUNDHEIT

Der Vorsteher

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Peter Peyer
Regierungsrat

Vernehmlassungsadressaten:

- Kantonalparteien
- Politische Gemeinden
- Kantonsgericht von Graubünden
- Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden
- Regionalgerichte
- KESB in Graubünden
- Regionen
- Berufsbeistandschaften
- Bündner Ärzteverein
- Bündner Spital- und Heimverband
- Bündnerischer Anwaltsverband
- Treuhand Suisse, Sektion Graubünden
- Verein Lehrpersonen Graubünden (LEGR)
- Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften
- Schweizerischer Berufsverband Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK)
- Gewerkschaftsverbund Graubünden
- Evangelisch-Reformierte Landeskirche Graubünden
- Katholische Landeskirche Graubünden
- Spitex Verband Graubünden
- Pro Juventute Graubünden
- Pro Senectute Kanton Graubünden
- Pro Infirmis Kanton Graubünden
- Schweizerische Alzheimervereinigung Graubünden
- Curvita, Verein für pflegende Angehörige
- Bündner Kantonalverband der Seniorinnen und Senioren
- Frauenzentrale Graubünden
- Verein KJBE (Mütter- und Väterberatung)
- Bündner Hilfsverein für psychisch kranke Menschen
- Pflegekinder-Aktion Graubünden
- Psychiatrische Dienste Graubünden
- Staatsanwaltschaft
- Polizeikommando
- Fachstelle Kinderschutz
- Adebar, Fachstelle für sexuelle Gesundheit und Familienplanung Graubünden
- Stabsstelle für Chancengleichheit von Frau und Mann
- OdA, Gesundheit und Soziales Graubünden
- Departemente und Standeskanzlei
- Finanzkontrolle