

An den Landrat

Glarus, 28. November 2018

Bericht zur Vorlage Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB); Bereich KES

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission behandelte das obgenannte Geschäft an ihrer Sitzung vom 28. November 2018, 08.00 – 11.15 Uhr, in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Yvonne Carrara, Mollis

Mitglieder: LR Andrea Trummer, Glarus
LR Franz Landolt, Näfels
LR Barbara Rhyner, Elm
LR Stephan Muggli, Betschwanden
LR Regula Nelly Keller, Ennenda
LR Sabine Steinmann, Oberurnen
LR Hans-Jörg Marti, Nidfurn
LR Christian Büttiker, Netstal

An der Sitzung nahmen weiter teil:
Marianne Lienhard, Landesstatthalter
Andreas Zehnder, Leiter HA Soziales
Walter Züger, Departementssekretär DVI

Das Sitzungsprotokoll wurde von Janette Grab, Departementssekretariat DVI, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- regierungsrätliche Vorlage vom 13.11.2018 samt Beilagen (SBE, Synopse)

1. Grundsätzliches

Einleitend wird darauf hingewiesen, dass eine Anpassung des geltenden Rechts nach der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1.1.2013 und der vorangegangenen Kantonalisierung des Vormundtschaftswesens per 1.1.2008 nun notwendig geworden sei. Die Vorlage wolle hauptsächlich erkannte Mängel beheben, organisatorisch mehr Handlungsspielraum schaffen und die Effizienz verbessern.

2. Eintreten

Der Rückweisungsantrag (Nichteintreten) aus der Mitte wird damit begründet, dass die Vorlage die erkannten Probleme nicht lösen könne und nochmals überarbeitet werden müsse. Namentlich hält man es nicht für angängig, dass die unterstützenden Dienste die Stellvertretungen in der Behörde gewährleisten könnten. Die Fünferbesetzung sei genauso wenig aufzuheben wie die weiteren Mitglieder ersetzt werden sollten. Schliesslich lehne man auch die Möglichkeit ab, die Leitung der unterstützenden Dienste delegieren zu können.

Dem wird entgegengehalten, dass sämtliche genannten Punkte diskutiert werden könnten bzw. dass man in der Detailberatung entsprechende Abänderungsanträge zu den einzelnen Punkten stellen könne. Man solle deshalb auf die Vorlage eintreten und die Vorlage entsprechen bereinigen, statt diese mit unbestimmten Vorgaben zurückzuweisen.

In der Abstimmung obsiegt der Antrag auf Eintreten gegenüber demjenigen auf Nichteintreten mit 7 zu 1 Stimmen, bei einer Enthaltung.

3. Detailberatung

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Man hält dafür, dass die lokalen Verhältnisse im Entscheidungsprozess miteinbezogen werden sollten. Dies vermisse man in der Vorlage. Zudem interessiert die Entwicklung der Fallzahlen seit der Einführung des KES. Seitens des Departements stimmt man dem zu. Die lokalen Verhältnisse würden durchaus miteinbezogen, dies müsse aber nicht zwingend auch im Spruchkörper abgebildet werden. Es sei als wichtiger erachtet worden, dass künftig genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen würden. Man habe deshalb nach Möglichkeiten gesucht, die Hauptamtlichen besser unterstützen zu können und es sei weniger darum gegangen das System mit den nebenamtlichen Mitglieder aufzuheben. Letzteres sei vielmehr das Opfer, welches man im Gegenzug zur Stärkung der Hauptamtlichen zu bringen bereit sei. Das Mengengerüst betrage z.Z. rund 800 Erwachsenenschutzmassnahmen und 150 bis 200 im Kinderschutzbereich.

Aus der Kommission wird darauf hingewiesen, dass gerade der neue Familienrat die lokalen Verhältnisse i.e.S. miteinbeziehen könne.

Es zeigt sich rasch, dass eine grosse Mehrheit der Kommission das Element der nebenamtlichen bzw. sogenannten weiteren Behördenmitglieder nicht missen möchte. Man legt Wert darauf, dass der Fachbehörde der gesunde Menschenverstand nicht abgeht, ist sich einig, dass die teurere externe Unterstützung ein Problem darstellt und anerkennt, dass diese weiteren Mitglieder in der Fallführung nicht eingesetzt werden können (Ausnahmen vorbehalten). In diesem Bereich ist das Ressourcenproblem anders anzugehen bzw. bedarf es eines Ausbaus im Bereich der hauptamtlichen Mitglieder. Herausgestrichen wird mehrfach, dass die weiteren Mitglieder auch eine Aussensicht einbringen könnten.

Auf Ablehnung stösst die Idee, die Stellvertretungen in der Behörde durch die unterstützenden Dienste zu gewährleisten. Es bestünden Abhängigkeiten, indem ein Angestellter kaum in der Lage sei bei der Beschlussfassung gegen seinen Vorgesetzten zu stimmen.

Seitens des Departements wird betont, dass die Nebenamtlichen bis dato einen überaus wertvollen Beitrag zum Funktionieren der Behörde geleistet hätten, jedoch nicht sämtliche Herausforderungen durch ihren Einsatz hätten gemeistert werden können. Es sei auch zu bedenken, dass die Sitzungsvorbereitung für die nebenamtlichen Mitglieder extrem aufwändig sei, wenn man sich innert weniger Tage in eine Vielzahl von Geschäften einlesen müsse (die Traktandenliste für Sitzungen in Dreierbesetzung ist umfangreicher als jene in Fünferbesetzung). Die Ressourcen der nebenamtlichen Mitglieder sind regelmässig beschränkt. Für die Fallführung seien diese deshalb auch nie vorgesehen gewesen.

Aus der Kommissionsmitte hält man dafür, dass über die nebenamtlichen Mitglieder sehr viel weitere Disziplinen berücksichtigt werden könnten. Die Medizin werde ansonsten kaum integriert werden könne, jedenfalls kaum mit der Wahl eines ständigen Mitglieds. Je nachdem erlaube dies den Spruchkörper spezifisch zusammensetzen.

Zusammenfassend gilt, dass die Kommission der Überzeugung ist, dass Nebenamtliche eine andere Sichtweise einbringen und vor allem auch die lokalen Gegebenheiten miteinflussen lassen können. Die Details sollen bei der Behandlung der Synopse geklärt werden. Ein Kommissionsmitglied spricht sich für die Fünferbesetzung aus. Seitens des Departments widersetzt man sich dem nicht grundsätzlich.

(Zur Diskussion der Ziff. 3 des reg. Berichts 'Erläuterungen' wird die Synopse hinzugezogen.)

Artikel 28:

Auf eine entsprechende Anfrage hin wird klargestellt, dass diese Regelung möglicherweise einen Konflikt mit übergeordnetem Recht schaffen könnte. Allerdings sei auch nicht auszuschliessen, dass die bundesrechtlichen Vorgaben angepasst würden, zumal möglicherweise seinerzeit nicht alle Konsequenzen der getroffenen Regelung bis ins letzte Detail zu Ende gedacht worden seien. Das offensichtliche Problem, welche die Wohnsitzregelung nach ZGB schaffe, werde auch in den einschlägigen Kommentaren nicht behandelt. Eine Vielzahl anderer Kantone habe analoge Regelungen getroffen, welche alle verhindern wollen, dass die Standortgemeinde die sich allenfalls aus der Wohnsitzregelung ergebenden Lasten trage.

Artikel 63b:

Abs. 2: Die Kommission macht auf die finanziellen Folgen dieser Änderung aufmerksam und nimmt zur Kenntnis, dass die Behörde von Anfang an unterdotiert war. Es sind also nicht so sehr höhere Fallzahlen, welche eine Verstärkung der Behörde notwendig machen, sondern es sind dies Erwartungen dazu, mit welchem Personalbestand sich die anfallenden Aufgaben bewältigen lassen, welche sich nicht erfüllt haben und nun Korrekturen erfordern. Die höheren Kosten sind teils darauf und teils auf personelle Probleme zurückzuführen. Es wird darauf hingewiesen, dass man sich bewusst sein müsse, dass die Behörde in Dreierbesetzung nur wenige Male auf eine Stellvertretung durch weitere Mitglieder angewiesen sein werde. Dies umso mehr als nun mind. vier (inkl. Präs.) ständige Mitglieder zur Verfügung stehen sollen. Je weniger Übung weitere Mitglieder hätten, desto grösser werde die Diskrepanz zu den ständigen Mitgliedern. Soweit man die Führung in der Pflicht sieht, dafür besorgt zu sein, dass auch die weiteren Mitglieder angemessen eingesetzt werden, resultiert dies in einem Zusatzaufwand. Man ist sich bewusst, dass die Berücksichtigung der verschiedenen Disziplinen eine Herausforderung darstellen wird, obschon dazu keine gesetzlichen Vorgaben bestehen und kein Bereich zwingend vertreten sein muss. Das Gesetz fordert eine interdisziplinäre Fachbehörde. Lediglich eine Fachempfehlung der KOKES hält die Teilnahme eines Juristen im Spruchkörper für unabdingbar.

Ein Mitglied stellt den Antrag die Behörde mit einer Präsidentin oder einem Präsidenten und zwei vollamtlichen Mitgliedern zusammensetzen. Plus drei bis fünf Nebenamtliche. Es gehe vor allem darum die Kosten im Auge zu behalten.

Dem wird entgegengehalten, dass man so eine sehr einschränkende Regelung schaffe. Heute seien Hauptamtliche vorgeschrieben. Die Einengung sei unnötig und hinderlich. Zudem sei es falsch, nur auf die Kosten zu schauen, zumal es vorliegend um Personen gehe. Benötige man personelle Ressourcen, so müsse man auch die entsprechenden Finanzen zur Verfügung stellen. Ferner sei es sinnvoller die Stellenprozente zu erhöhen anstatt die Leistungen extern einzukaufen.

Die Kommission rechnet vor, dass man aufgrund der Aufstockung der Stelleprozente mit max. 240'000 Franken Mehrkosten rechnen müsse. Aufgrund der Kostenrechnung (Ausgaben für externe Fachleute: Fr. 284'000) hätte man letztes Jahr rund 40'000 Franken gespart. Dies sei vor Augen zu halten. Externe Mandate sind teuer und der Landrat erfahre dies jeweils erst im Nachkreditverfahren, ohne dies beeinflussen zu können.

Der Antragsteller zieht seinen Antrag wieder zurück.

Man diskutiert, ob "ein bis drei" weitere Mitglieder genügen könnten, nachdem neu ein weiteres ständiges Mitglied gewählt werden soll, und ob es den Zusatz "mindestens" vor der Nennung der (drei) ständigen Mitglieder brauche sowie ob allenfalls "mindestens zwei ständige Mitglieder" passender sein könnte.

Schliesslich verwirft die Kommission aber sämtliche Anpassungen der Zahlen und will insbesondere auch am beantragten "mindestens" festhalten. Damit soll die nötige Flexibilität (im Gesetz) geschaffen werden, während der Landrat weitere ständige Mitglieder bewilligen müsste. Eine Kürzung auf "ein bis drei" weitere Mitglieder hält man nicht für sinnvoll, weil dies die Fünferbesetzung gefährden könnte, wenn einzelne (ständige oder weitere) Mitglieder ausfallen sollten (Unfall, Krankheit, Ferien, Ausstand etc.). Dies wäre angesichts der Tragweite solcher "Fünfer-Geschäfte" und der notorischen Dringlichkeit fatal. Mit der Regelung, wonach "mindestens drei" ständige Mitglieder und nicht nur "mindestens zwei" der Behörde angehören sollen, will man die Verstärkung der Behörde auf insgesamt (inkl. Präs) mindestens vier Personen transparent machen.

Hingegen beschliesst die Kommission aufgrund der in der Eintretensdebatte gewalteten Diskussion geschlossen die Beibehaltung der weiteren Mitglieder, der Fünferbesetzung und dafür die Streichung der Möglichkeit, dass die unterstützenden Dienste die Stellvertretung sollen gewährleisten können.

Abs. 3: Ein Kommissionsmitglied beantragt die Delegationsmöglichkeit zu streichen (2. Satz). Die Leitung sei Sache des Präsidenten. Er stehe in der Verantwortung. Die Kommission stellt klar, dass es Aufgabe des Präsidenten sei die Behörde zu führen. Darum gehe es vorliegend nicht. Was man aber ebenfalls nicht wolle, sei die Möglichkeit die Leitung der unterstützenden Dienste delegieren zu können. Jedenfalls will man dies nicht legerieren. Es wird die Meinung vertreten, Leitung beinhalte auch die Delegationsmöglichkeit. Die Kommission beschliesst geschlossen die Streichung in Artikel 63b Absatz 3 2. Satz ("Sie oder er kann die Leitung delegieren."):

Ebenfalls geschlossen beschliesst die Kommission den beantragten Zusatz zu Abs. 4 (Stellvertreter-Regelung) zu streichen.

Artikel 65 Absatz 5:

Die Kommission nimmt auf entsprechende Nachfrage hin zur Kenntnis, dass die KESB diese Bestimmung so gehandhabt habe, dass man gestützt auf eine entsprechende generelle Regelung sämtliche aufgeführten Geschäfte jeweils in Einzelzuständigkeit behandelt habe. Insofern mache die vorgeschlagene Änderung dies nun transparent.

Ziffer 6a: Die Kommission beschliesst geschlossen die Umbenennung der "unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden" in "Mineurs non accompagnés".

Ziffer 15: Die Kommission beschliesst geschlossen das zweite "und" zu streichen (ersetzen durch "sowie").

Artikel 65 Absatz 6:

Es wird folgende Formulierung beantragt: "Kann eine Entscheidung in Dreierbesetzung verlangen.". Es sei stimmiger nach der langen Auflistung in Absatz 5 hier nicht von "unklaren oder kritischen" Fällen sprechen zu müssen.

Die Kommission beschliesst nach entsprechender Bereinigung geschlossen die folgende Formulierung analog zu derjenigen im Absatz 3: "Im Übrigen kann das zuständige Mitglied im Einzelfall eine Entscheidung in Dreierbesetzung verlangen."

Artikel 28 Personalgesetz:

In Verbindung mit den vorab beschlossenen Änderungen brächte die Beibehaltung dieser Gesetzesanpassung eine Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht. So dürften künftig auch die weiteren KESB-Mitglieder dem Landrat nicht angehören, was insbesondere bei seltenen Einsätzen in der Behörde als stossend empfunden werden könnte. Dies lehnt die Kommission geschlossen ab und streicht die beantragte Anpassung.

Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der bereinigten Kommissionsfassung (vgl. 3-spaltige Synopse) geschlossen zu.

4. Antrag

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales beantragt dem Landrat einstimmig die Vorlage zur Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB); Bereich KES mit folgenden Änderungen gegenüber der Vorlage des Regierungsrates der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten:

Artikel 63b EG ZGB

² Sie besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, mindestens drei ständigen und drei bis fünf weiteren Mitgliedern. Die Dreierbesetzung ist die ordentliche, die Fünferbesetzung die ausserordentliche.

³ Die Präsidentin oder der Präsident leitet die unterstützenden Dienste in administrativer, fachlicher und personeller Hinsicht.

⁴ Der Regierungsrat erlässt Vorschriften über die fachlichen Anforderungen an die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Artikel 65 EG ZGB

² Folgende Entscheide sind in Fünferbesetzung zu fällen:

1. Sorgerechts- und Obhutsentzug gegen den Willen eines sorgeberechtigten Elternteils (Art. 310 und 311 ZGB);
2. handlungsfähigkeitseinschränkende Erwachsenenschutzmassnahmen (Art. 394 Abs. 2, 396 und 398 ZGB);
3. elterliche Sorge einschränkende Kindesschutzmassnahmen (Art. 308 Abs. 3 ZGB).

³ Im Übrigen kann jedes ständige Mitglied im Einzelfall eine Entscheidung in Fünferbesetzung verlangen

⁵ Ziffer 6a: Errichtung einer Beistandschaft für Mineurs non accompagnés (Art. 306 Abs. 2 ZGB);

Ziffer 15: Bericht- und Rechnungsprüfung sowie Genehmigung (Art. 415 Abs. 1 und 2 ZGB);

⁶ Im Übrigen kann das zuständige Mitglied im Einzelfall eine Entscheidung in Dreierbesetzung verlangen.

Artikel 28 Personalgesetz: Unverändert.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission
Gesundheit und Soziales**



Yvonne Carrara
Kommissionspräsidentin

Beilagen:

- Synopse (3-spaltig, nur die gegenüber der reg. Vorlage geänderten Artikel zeigend)
- SBE Kommissionsvariante (mit den gegenüber dem geltenden Recht geänderten Artikeln)