



06.063

**ZGB. Erwachsenenschutz,
Personenrecht
und Kindesrecht**

**CC. Protection de l'adulte,
droit des personnes
et droit de la filiation**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.07 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.07 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.10.08 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.10.08 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.10.08 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.12.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.12.08 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.12.08 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Minderheit

(Schwander, Freysinger, Geissbühler, Müri, Reimann Lukas)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, im vorliegenden Entwurf die heutige Vormundschaftsbehördenlösung umzusetzen.

Proposition de la minorité

(Schwander, Freysinger, Geissbühler, Müri, Reimann Lukas)

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat de mettre en oeuvre, dans le présent projet, la solution actuelle de l'autorité tutélaire.

Amherd Viola (CEg, VS), für die Kommission: Wir entscheiden heute über die Gesamtrevision des Vormundschaftsrechts. Die Notwendigkeit dieser Gesamtrevision ist unbestritten, stammt das heute in Kraft stehende Vormundschaftsrecht doch aus dem Jahre 1907. Die Gesellschaft hat sich in den letzten hundert Jahren verändert. Diese Veränderungen wurden wohl in der Rechtsprechung der Gerichte berücksichtigt, Gesetzesänderungen und -anpassungen folgten daraus jedoch nicht. Der Reformbedarf ist deshalb anerkannt.

Die Revision beinhaltet sechs Hauptpunkte:

1. Die heute bestehenden amtsgebundenen behördlichen Massnahmen – die Vormundschaft, die Beiratschaft und die Beistandschaft – haben einen klaren, vom Gesetz eng umschriebenen Inhalt. Der Handlungsspielraum der Behörden ist dadurch beschränkt, was dazu führt, dass nicht immer die optimale Massnahme angeordnet werden kann. Neu sollen Regelungen nach Mass möglich sein. Es wird künftig nur noch die Beistandschaft geben, diese aber in vier Formen: die Begleitbeistandschaft, die Vertretungsbeistandschaft, die Mitwirkungsbeistandschaft und die umfassende Beistandschaft. Bei der umfassenden Beistandschaft, die der heutigen Vormundschaft entspricht, ist der Aufgabenbereich des Beistands gesetzlich umschrieben. Bei allen anderen

AB 2008 N 1510 / BO 2008 N 1510

Formen der Beistandschaft muss die Behörde den Aufgabenbereich individuell entsprechend den Bedürfnissen des Betroffenen festlegen.

2. Mit dem Vorsorgeauftrag wird das Selbstbestimmungsrecht gefördert. Jede handlungsfähige Person erhält die Möglichkeit festzulegen, von wem sie im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit betreut und vertreten werden soll.





Ebenso kann sie verbindlich festlegen, welche medizinischen Massnahmen sie im Falle der Urteilsunfähigkeit will oder welche Vertrauenspersonen sie in medizinischen Fragen vertreten sollen.

3. Die Solidarität innerhalb der Familie wird dadurch gestärkt, dass den Angehörigen einer urteilsunfähigen Person gewisse gesetzliche Vertretungsrechte eingeräumt werden.

4. Im Bereich der fürsorgerischen Freiheitsentziehung – neu: fürsorgerische Unterbringung – wird nicht eine Totalüberarbeitung vorgenommen, da die Anpassung an die EMRK bereits 1978 erfolgte. Es wird eine bestehende Lücke geschlossen, indem als Ultima Ratio bei ernsthafter Selbst- und Drittgefährdung die stationäre Behandlung einer psychischen Störung ohne Zustimmung des Betroffenen geregelt wird.

5. Der Schutz urteilsunfähiger Personen in Wohn- und Pflegeeinrichtungen soll verbessert werden.

6. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird professionalisiert. Die psychosozialen Probleme werden immer komplexer. Deshalb kommen wir nicht umhin, mit mehr Professionalität und Fachwissen zu arbeiten. Die Kantone sollen interdisziplinäre Fachbehörden schaffen, welche den immer höheren Anforderungen gerecht werden.

Dies sind die Hauptpunkte der Revision. Auf spezifische Fragen werden wir in der Detailberatung eingehen.

Der Ständerat hat die Vorlage einstimmig, ohne Enthaltungen, gutgeheissen und sich mit Ausnahme weniger Änderungen dem Entwurf des Bundesrates angeschlossen. Die Kommission ist ebenfalls einstimmig auf die Vorlage eingetreten.

Der Rückweisungsantrag der Minderheit Schwander, der sich inhaltlich einzig auf die Organisation der Behörden bezieht, wurde von der Kommission mehrheitlich als unverhältnismässig angesehen und mit 16 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten, und mit der grossen Kommissionsmehrheit bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag der Minderheit Schwander abzulehnen.

Freysinger Oskar (V, VS), pour la commission: Avant de m'exprimer sur l'entrée en matière, je voudrais juste remercier ma collègue, Madame Amherd, qui a gracieusement mis à ma disposition ses notes, pour me permettre de me préparer à cette matière assez technique, avec des termes très complexes pour un non-juriste. Il s'agit ici de la révision du droit de garde ou droit de la tutelle qui datait de 1907 dans sa forme antérieure. Vu les mutations de la société, une révision s'impose. Elle comporte en gros six points importants.

1. Des règlements sur mesure, grâce à quatre formes de curatelle: la curatelle d'accompagnement, la curatelle de représentation, la curatelle de coopération et la curatelle de portée générale. Pour les trois premières formes, une combinaison des différentes formes est possible. Quant à la curatelle de portée générale, elle permet d'adapter les besoins à la personne concernée, de personnaliser la manière de faire.

2. Des directives anticipées du patient sont désormais possibles. Elles renforcent évidemment l'autodétermination de l'individu. Il peut déterminer qui le représentera, quelles mesures médicales il souhaite avoir en cas d'incapacité de se déterminer et également qui le représente dans le domaine médical.

3. Un renforcement de la solidarité dans le cadre des familles, puisque certains droits de représentation sont accordés légalement aux proches. On essaie donc de renforcer quand même l'impact des familles sur cette représentation.

4. La réglementation d'un traitement stationnaire en cas de mise en péril de la personne par elle-même ou d'autres personnes, sans consentement de la personne concernée.

5. L'amélioration de la protection des personnes incapables de discernement dans des institutions. Comment protégeons-nous ces personnes qui ne peuvent plus décider elles-mêmes, qui n'ont plus le discernement?

6. Une professionnalisation des instances de protection de l'enfant et des adultes. Etant donné l'augmentation des problèmes psychosociaux dans la société, cela semble nécessaire. Et ça exige évidemment des connaissances spécifiques, ainsi qu'une professionnalisation dans les domaines en question.

Les cantons sont chargés d'instaurer des administrations spécialisées interdisciplinaires pour répondre aux exigences sans cesse plus importantes de ce domaine. Le Conseil des Etats a accepté le projet à l'unanimité, car il est d'accord avec le Conseil fédéral, sauf sur quelques détails sans grande importance.

La commission est entrée en matière à l'unanimité. La commission vous propose, par 16 voix contre 4 et 3 abstentions, de rejeter la proposition de renvoi défendue par la minorité Schwander. Je vous prie donc, au nom de la commission, d'entrer en matière et de rejeter la proposition de la minorité Schwander.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich stelle Ihnen im Namen der Minderheit den Antrag, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, im vorliegenden Entwurf die heutige Vormundschaftsbehördenlösung umzusetzen.

Warum? Wenn Sie in der Synopse der Vernehmlassungsantworten die Seiten 55 bis 101 lesen, also knapp 60



Seiten, äussert sich da eine Mehrheit der Kantone sehr kritisch über die Behördenorganisation und über die Kostenfolgen für die Kantone. Es ist insofern nicht so, dass dies unbestritten ist. Die Kantone, die kritisch Stellung genommen haben, äussern sich sehr negativ zum Punkt, dass eben massive Kosten auf sie zukommen. Darum komme ich auf drei Punkte zu sprechen, die wohlverstanden die Kantone in den kritischen Stellungnahmen aufgeworfen haben. Es geht erstens um die Kostensteigerungen durch mehr Betreuungsstellen, es geht zweitens um die zu hohe Regelungsdichte und den damit verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwand, und es geht drittens um die geringe Gestaltungsautonomie für die Kantone.

1. Viele Kantone befürchten, dass die Neuerungen zu grösseren finanziellen Belastungen führen. Die Gemeinden müssen nach wie vor in den Erwachsenen- und Kinderschutz einbezogen werden, so dass durch eine gewisse örtliche Nähe und Verbundenheit Einzelfalllösungen begünstigt werden. Die Gemeinde hat ohne Zweifel wichtige Funktionen in der Anwendung des Vormundschaftsrechts. Die höchstmögliche Nutzung bestehender Strukturen in einzelnen Kantonen und die Minimierung organisatorischer Probleme müssen das oberste Ziel sein. Mit der vorliegenden Behördenorganisation zerschlagen wir bisherige Strukturen, insbesondere in kleineren Kantonen. Die Autonomie der Kantone muss gewährleistet sein. Die heutigen Vormundschaftsbehörden in den einzelnen Kantonen müssen aus Kostengründen bestehen bleiben. Eine einheitliche Lösung mit einer interdisziplinär zusammengesetzten Fachbehörde ist nicht zwingend notwendig. Den einzelnen Kantonen ist durchaus bewusst, dass der Bereich Aus- und Weiterbildung der mit solchen Aufgaben betrauten Personen intensiviert und gefördert werden muss. Den Kantonen muss es überlassen werden, wie sie die Qualitätssicherung erreichen wollen und welche Form von Professionalisierung ihnen angemessen scheint.

2. Das neue Erwachsenenschutzrecht legt die Schwerpunkte auf die persönliche Betreuung, auf die massgeschneiderte Lösung. Das neue System der amtsgebundenen behördlichen Massnahmen mit notwendiger Massarbeit im Einzelfall wird den Arbeitsaufwand der Behörden massiv erhöhen. Damit wird der Verwaltungsaufwand der Gemeinden und der Kantone massiv ansteigen. Die

AB 2008 N 1511 / BO 2008 N 1511

Revision scheint zum Teil etwas von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber den Funktions- und Entscheidungsträgern geprägt zu sein, insbesondere auch gegenüber den eingesetzten Vorsorgebeauftragten. Die Revision weckt in der Bevölkerung zu hohe Erwartungen, die sich unseres Erachtens im Vollzug nicht oder nur teilweise erfüllen lassen. Denn die vier vorgeschlagenen Varianten der Beistandschaft knüpfen wieder an die Massnahmen des geltenden Rechts an, und es muss zu Recht die Frage gestellt werden, ob sich im Endeffekt materiell tatsächlich etwas ändert. Denn Begleit-, Vertretungs-, Mitwirkungs- und umfassende Beistandschaft führen zu nichts anderem als zur bisherigen Typenfixierung, nämlich zu Vormundschaft, Beiratschaft und Beistandschaft.

3. Es stellt sich die Frage, wie sich der Bundesgesetzgeber die künftige Gestaltung der Gemeindeflandschaft Schweiz vorstellt. Schon im Bereich des Zivilstandswesens hat sich der Bundesgesetzgeber über vermeintlich materiellrechtliche Vorgaben in die Organisation der Kantone eingemischt. Es fehlt mittlerweile eine erkennbare Strategie, in welche Richtung es mit den Kompetenzen und Aufgaben von Gemeinden und Kantonen gehen soll. Für die SVP ist die vorliegende Vorlage ein weiterer Schritt in Richtung Zentralisierung und Ausschaltung der Kantonsautonomie. Deshalb kann die SVP aus grundsätzlichen Überlegungen der vorliegenden Revision nicht zustimmen.

Ich bitte Sie deshalb, den Rückweisungsantrag – das sind alles Punkte der Kantone – zu unterstützen; wegen der Kostensteigerung, wegen der zu hohen Regelungsdichte und wegen dem Mangel an Gestaltungsautonomie für die Kantone.

Schmid-Federer Barbara (CEg, ZH): Nomen est omen, oder auf Deutsch ausgedrückt: Schon die Namensänderung des bisherigen Vormundschaftsrechts – neu heisst der Entwurf "Erwachsenenschutz" – weist darauf hin, in welche Richtung die materiellen Änderungen gehen. Mit dem Ausdruck "Erwachsenenschutz" ist bereits gesagt, was Inhalt des Entwurfes ist: Das neue Recht fokussiert nicht mehr auf eine Handlungsunfähigkeit von betroffenen Menschen, die somit bevormundet werden müssen, sondern es soll die Fähigkeiten von hilfsbedürftigen Menschen stärken und zum Tragen bringen. Bisher wurde ein hilfsbedürftiger Mensch bevormundet – ein Begriff, den wir im Sprachgebrauch eher negativ verwenden. Im vorliegenden Entwurf wird für die hilfsbedürftige erwachsene Person ein erhöhtes Selbstbestimmungsrecht angestrebt. Die Person soll mehr Möglichkeiten des Selbstschutzes erhalten; sie soll in ihrem Stellenwert höher geachtet werden. Das neue Gesetz setzt auf einen positiveren Ansatz gegenüber der hilfsbedürftigen Person.

Seit die Reform des Vormundschaftsrechts in den Gefilden des Parlamentes Einzug genommen hat, hat niemand Eintreten bestritten – mit Ausnahme von heute. Unsere Fraktion wird dies auch heute nicht tun. Im



Gegenteil: Wir sind klar für Eintreten.

Das vor mehr als hundert Jahren verabschiedete Vormundschaftsrecht ist seither im Wesentlichen unverändert geblieben, und allein mit gesundem Menschenverstand kann abgeschätzt werden, dass sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen seither massiv verändert haben. Es besteht Handlungsbedarf. Im neuen Recht werden Massnahmen eingeführt, die besser als bisher der individuellen Situation und den Bedürfnissen der betroffenen Person angepasst werden können. Gleichzeitig wird eine Professionalisierung der Behörden und deren Arbeit angestrebt. Gerade diese Professionalisierung wird in der Praxis als dringend notwendig erachtet. Das neue Recht setzt zudem auf Solidarität innerhalb der Familie, indem die Unterstützung durch Familienmitglieder erleichtert und gestärkt wird.

Ich verzichte darauf, die Punkte noch einmal zu nennen, die in der Revision vorkommen, und möchte nun auf den Rückweisungsantrag der Minderheit Schwander zu sprechen kommen. Kollege Schwander will die Behördenreform nicht zulassen und damit eigentlich das Herzstück der ganzen Vorlage herausreissen. Gerade die Professionalisierung wird aus der Praxis nachhaltig und stetig gefordert. Sie ist auch in den Vernehmlassungsantworten gefordert worden. Je länger, je mehr wird darauf hingewiesen und auch beobachtet, dass überforderte Behörden zunehmend Hilfe von aussen einholen müssen. Eine professionelle Behörde besitzt dieses Wissen bereits, und genau darum soll sie auch eingeführt werden.

Zu den Kantonen: Es ist absolut richtig, auf die Autonomie der Kantone hinzuweisen. Ich erinnere mich allerdings an das Votum des Kantonsvertreters im Juli 2007, der bestätigte, dass man den Kantonen im Wesentlichen entgegengekommen sei, insbesondere bei den Fachgerichten. Er sprach sich schlussendlich für die vorliegende Regelung aus. Man ist den Kantonen in der Vernehmlassung entgegengekommen. Ein Verzicht auf einen Grundpfeiler der Vorlage mit Verweis auf die Kantone erscheint uns nicht verhältnismässig. Unverhältnismässig ist es auch im Ablauf der Zeit; das Verfahren in dieser Sache hat sehr lange gedauert. Bringen wir diesen gelungenen Entwurf nun zu Ende.

Ich bitte Sie einzutreten und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Thanei Anita (S, ZH): Die Revision des Vormundschaftsrechts – neu richtigerweise "Erwachsenenschutz" genannt – ist überfällig und sozialpolitisch wichtig. Das geltende Recht ist über hundert Jahre alt, die gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich geändert, und eine Anpassung tut not. Das aktuelle Recht basiert mit den drei Instituten Vormundschaft, Beirat- und Beistandschaft auf einem starren Konzept. Darin wurden und werden die schutzbedürftigen Erwachsenen eingezwängt, dies unabhängig von den individuellen Bedürfnissen.

Das neue Gesetz statuiert nun Massnahmen nach Mass. Die SP-Fraktion begrüsst das. Oberste Ziele für uns sind: weg von der Stigmatisierung der Bevormundung hin zum individuell benötigten Schutz bei Beibehaltung grösstmöglicher Selbstständigkeit; weiter: Professionalisierung der Behörden; dann: ein besserer Schutz von urteilsunfähigen Menschen in Pflegeeinrichtungen und ein rechtsstaatlich garantiertes Verfahren. Somit begrüssen wir, dass neu nur noch ein Institut vorgesehen ist: die Beistandschaft in vier Formen. Dabei können die individuellen Schutzbedürfnisse optimal berücksichtigt werden.

Wenn Herr Schwander nun fragt, welches effektiv die materiellen Änderungen seien, habe ich das Gefühl, dass er bei den Kommissionsberatungen nicht zugehört hat. Diese vier Formen der Beistandschaft sind selbstverständlich nicht dasselbe wie die drei Institute, die wir damit ersetzen. Vorgesehen sind individuelle Ausgestaltungen, zum Teil sind Kombinationen möglich. Eine schutzbedürftige Person wird neu nicht mehr bevormundet, sondern je nach Grad ihrer Unfähigkeit begleitet oder vertreten. In selbem Masse wird die Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

Zu den weiteren Regelungsbereichen ganz kurz: Die Urteilsunfähigen in Pflegeheimen geniessen heute nicht immer den Schutz, den sie effektiv benötigen. Hier besteht Handlungsbedarf. Das Gesetz sieht vor, dass ein schriftlicher Betreuungsvertrag abgeschlossen werden muss; weiter wird genau geregelt, wann und wie – und zwar nur als Ultima Ratio – die Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden kann.

Wichtig sind auch hier immer eine bessere Aufsicht und Kontrollmöglichkeiten, die bundesrechtlich vorgesehen sind. Der Schutz der Persönlichkeit und die Achtung der Würde von urteilsunfähigen Menschen sind und bleiben uns ein zentrales Anliegen. Auch die Institute Vorsorgeauftrag und Patientinnen- und Patientenverfügung werden von der SP-Fraktion befürwortet. Es geht hier um die Förderung der Selbstbestimmungsrechte. Man soll selber festlegen können, wer einen im Falle der Urteilsunfähigkeit vertritt und welche medizinischen Massnahmen getroffen werden sollen. Hier ist es natürlich auch wieder von zentraler Bedeutung, dass im Falle einer effektiv eintretenden Urteilsunfähigkeit überprüft werden kann, ob die ursprüngliche Verfügung noch dem Willen der betroffenen Person entspricht. Hier



befinden wir uns also auf einer Gratwanderung, doch dies wurde in diesem Gesetz sehr gut geregelt. Positiv stehen wir auch den gesetzlichen Vertretungsbefugnissen von Angehörigen gegenüber. Hier wird die Rechtswirklichkeit ins Gesetz aufgenommen. Es ist in der Praxis bzw. im Alltagsleben im Falle einer unerwartet eintretenden Urteilsunfähigkeit einer Person immer wieder zu unmöglichen Situationen gekommen. Beispielsweise konnten Renten nicht mehr von der Bank abgehoben und Schulden nicht mehr beglichen werden. Hier ist es uns auch wichtig, dass eingeschritten werden kann, falls solche Vertreterinnen und Vertreter ihre Befugnisse überschreiten oder nicht mehr im Sinne der vertretenen Personen ausüben. Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion abzulehnen.

Huber Gabi (RL, UR): Das heute geltende Vormundschaftsrecht stammt, abgesehen vom Abschnitt über die fürsorgerische Freiheitsentziehung, noch aus den Anfangstagen des ZGB. Dass sich die gesellschaftlichen Verhältnisse und die Bedürfnisse der Betroffenen seit 1907 stark verändert haben, liegt auf der Hand. Die Individualisierung der Gesellschaft verlangt nach zeitgemässen Instrumenten, insbesondere im Bereich des Erwachsenenschutzes.

Das neue Vormundschaftsrecht soll daher in Zukunft als Verbundaufgabe zwischen Betroffenen, Privaten und Behörden besser auf den jeweiligen Einzelfall und die konkreten Bedürfnisse eingehen können. Begrüssenswert ist in dieser Hinsicht vor allem das Hauptanliegen der neuen Vorlage, das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Personen zu stärken. Dem Grundsatz "So viel Eigenständigkeit wie möglich, so viel Staat bzw. staatliche Betreuung wie nötig" soll vermehrt Rechnung getragen werden. Zentral hierfür sind die beiden neuen Instrumente des Vorsorgeauftrages und der Patientenverfügung. Beide entsprechen einem grossen Bedürfnis. Dies zeigt sich alleine schon in der Tatsache, dass diese Instrumente bereits heute verwendet werden und zum Teil auch kantonrechtliche Regelungen dazu bestehen. Umso wichtiger erscheint es daher, diesbezüglich eine klare und einheitliche gesetzliche Regelung zu schaffen.

Eine wichtige Neuerung stellt das einheitliche Rechtsinstitut der Beistandschaft dar. Die heutigen amtsgebundenen behördlichen Massnahmen haben einen bestimmten vorgegebenen Inhalt und sind daher nicht mehr verhältnismässig. Die vorgesehenen vier Arten der Beistandschaft, welche auch miteinander kombiniert werden können, ermöglichen es, Massnahmen entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person festzulegen. Umso mehr ist aber von den Behörden Massarbeit gefordert, damit im Einzelfall nur so viel staatliche Betreuung erfolgt, wie eben nötig ist.

Eine Minderheit der Kommission verlangt nun die Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat mit dem Auftrag, im vorliegenden Entwurf die heutige Vormundschaftsbehördenordnung umzusetzen. Eine Rückweisung ist aber unverhältnismässig, insbesondere wenn man Veränderungen im Bereich der Organisation will. Solche Veränderungen sind im Rahmen der Beratung des Entwurfes anzubringen, wo denn auch entsprechende Minderheitsanträge vorliegen. Darüber hinaus sind bei der Organisation der Behörden klar zwei Punkte hervorzuheben:

Erstens hat die neue Erwachsenen- bzw. Kinderschutzbehörde eine Fachbehörde zu sein. Die immer komplexer werdenden psychosozialen Probleme, die es in beiden Bereichen zu bewältigen gilt, und das Ziel, möglichst Massnahmen nach Mass anzuordnen, stellen an die betroffenen Behörden hohe Anforderungen. Es entspricht daher auch einem Anliegen der heute tätigen Vormundschaftsbehörden, dass in diesem Bereich gewisse Voraussetzungen und Grenzen festgelegt werden. Das Erfordernis der Professionalität und Interdisziplinarität ist deshalb auch in der Vernehmlassung grossmehrheitlich unbestritten geblieben. Es ist auch festzuhalten, dass die Professionalität und Qualität der Vormundschaftsbehörden nicht mit Akademisierung gleichzusetzen ist; die notwendigen Kompetenzen sollen vielmehr durch Praxis und entsprechende Weiterbildung erlangt werden. Somit können auch bisherige Mitglieder der Vormundschaftsbehörden die Kriterien für die Aufnahme in eine solche Fachbehörde erfüllen.

Zweitens ist die Organisationsfreiheit der Kantone so weit wie möglich zu wahren. Für die innere Organisation der Behörde sind daher allein die Kantone zuständig. Auch die Frage, ob die Behörde diese Aufgaben weiterhin im Milizsystem erfüllt, ob sie es berufsmässig tut oder ob ein gemischtes System gewählt wird, entscheiden die Kantone. Der Erwachsenen- und Kinderschutz kann also auch in Zukunft föderal und subsidiär organisiert werden.

Die Fraktion der Freisinnigen und der Liberalen ist für Eintreten und gegen den Rückweisungsantrag.

Wyss Brigit (G, SO): Die Grünen unterstützen die vorliegende Revision des ZGB. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist das geltende Recht seit Jahrzehnten in Kraft, und das sicher nicht zu Unrecht. Allerdings musste sich die Praxis selber behelfen und viele Anpassungen vornehmen. Wie gesagt, trotz dem grossen Respekt,



den wir für das ZGB hegen, ist es an der Zeit, die Anliegen der heutigen Gesellschaft aufzunehmen. Dabei darf und wird Bewährtes nicht über Bord geworfen werden.

Ausdrücklich begrüssen wir die Förderung des Selbstbestimmungsrechts in der Form der eigenen Vorsorge und der Patientenverfügung. Das Stichwort hier ist die weit fortgeschrittene Individualisierung der Gesellschaft. Vorgesehen ist, dass handlungsfähige Personen mit einem Vorsorgeauftrag rechtzeitig selber festlegen können, durch wen und wie sie sich im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit betreuen und vertreten lassen wollen. Neu soll es für die Patientenverfügung eine bundesrechtliche Regelung geben. Eine urteilsfähige Person kann darin in verbindlicher Weise festlegen, welche medizinischen Massnahmen sie im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit will oder eben nicht will oder welche Vertrauensperson sie in medizinischen Fragen vertreten soll.

Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung und die neuen Vertretungsrechte von Angehörigen tragen den Bedürfnissen der modernen Gesellschaft in einem sensiblen Bereich Rechnung. Diese neuen Regelungen helfen den Betroffenen, helfen also uns allen, nicht nur in formalisierter Hinsicht. Sie helfen uns auch, frühzeitig über die Tabuthemen Krankheit und Tod nachzudenken und auch mit unseren nächsten Angehörigen darüber zu reden. Weiter begrüssen wir die Neukonzeption der amtsgebundenen behördlichen Massnahmen durch sogenannte Massnahmen nach Mass. Hier – ich zähle sie nicht im Einzelnen auf; das wurde mehrfach gemacht – zeigt sich besonders deutlich, dass durch die vorliegende Gesamtrevision eben gerade nicht alles anders werden muss und Bewährtes durchaus beibehalten werden kann.

Es sollen auch urteilsunfähige Personen, die in Wohn- und Pflegeeinrichtungen leben, besser geschützt werden. Selbstverständlich unterstützen wir das. Wir unterstützen in diesem Sinn auch den Antrag der Minderheit Jositsch zu Artikel 387 betreffend die Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen. Der Minderheitsantrag will, dass auch unangemeldete Besuche in diesen Institutionen möglich sind.

Die grüne Fraktion lehnt den Rückweisungsantrag der Minderheit Schwander klar ab und damit auch die Minderheitsanträge zu den Artikeln 440 folgende. Mit der Rückweisung wird gefordert, dass die heutige Vormundschaftsbehörden-Lösung beibehalten wird. Die vorliegende Revision sieht vor, dass die Kantone inskünftig eine Fachbehörde als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bestimmen. Die Grünen unterstützen diese sogenannte Professionalisierung. Auch hier gilt: Die Gesellschaft hat sich in den letzten Jahren weiterentwickelt, und darauf müssen wir eingehen. Unser Leben hat an Komplexität gewonnen. Interdisziplinarität ist die richtige Antwort darauf. Verschiedene Fachleute sollen eng zusammenarbeiten. Die daraus entstehenden Mehrkosten sind gerechtfertigt. Und das, Herr Schwander, haben die Kantone ebenfalls so anerkannt. Die Betroffenen und ihre Angehörigen haben Anspruch auf gute, tragfähige Lösungen.

AB 2008 N 1513 / BO 2008 N 1513

Immerhin geht es unter Umständen um sehr einschneidende Massnahmen. Den von Herrn Schwander vorgebrachten Bedenken wurde wie gesagt grossmehrheitlich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung getragen. Die Kantone unterstützen den vorliegenden Entwurf. Der Ständerat hat ihm einstimmig zugestimmt.

Herr Schwander, die Landschaft der Gemeinden verändert sich, und zwar von unten nach oben. Wir haben im Kanton Solothurn gerade am letzten Wochenende gesehen, wie vier Gemeinden mit einer grossen Zustimmung der Bevölkerung fusionieren. Im Rahmen der Erarbeitung dieses Vorentwurfes wurde auch festgehalten, dass es mittlerweile auch Gemeinden gibt, die sehr wohl froh sind, gewisse Aufgaben abgeben zu können.

In diesem Sinn bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Antrag der Minderheit auf Rückweisung abzulehnen.

Vischer Daniel (G, ZH): Wir ersuchen Sie wie gesagt um Eintreten und um Ablehnung des Rückweisungsantrages. Frau Schmid hat zu Recht darauf hingewiesen, dass schon die Namensgebung auf einen Paradigmenwechsel hinweist. Wir nehmen Abschied vom Kerngedanken der Bevormundung, wir gehen zu einem Beistandschafts-Staat hin; wir wollen zuerst Mündigkeit und erst dann Beistandschaft, wenn sie nötig ist. Meine Meinung ist immer klar: so wenig Sozialarbeiter-Staat wie nötig. Ich hoffe, dieses Gesetz wird dem auch in der Praxis Rechnung tragen.

Der erwähnte Paradigmenwechsel kommt bis jetzt erst auf dem Blatt daher. Es wird sich zeigen, ob er sich auch mental durchsetzen wird, ob es mental gelingt, diesen Paradigmenwechsel zu vollziehen. Denn auf der einen Seite erleben wir zwar eine stärkere Individualisierung der Gesellschaft, auf der anderen Seite ist diese aber gerade wegen des Zusammenbruchs historisch gewachsener familiärer Strukturen damit verbunden, dass heute vielleicht sogar viel schneller als früher nach Bevormundung und Einlieferung gerufen wird.

Damit komme ich auf ein Kernstück des Gesetzes zu sprechen, auf das, was sich früher "fürsorgerischer Freiheitsentzug" nannte; heute heisst es "fürsorgerische Unterbringung". Im Grunde genommen ist "Fürsorge-



rische Unterbringung" ein unehrlicher Titel; der Begriff "fürsorgerischer Freiheitsentzug" sagte nämlich, worum es ging: Eine Person wird gegen ihren Willen eingewiesen. Es ist ein Richter, eine Richterin, die entscheidet, ob diese Einweisung zu Recht erfolgt oder nicht. Da hat sich gegenüber den Neunzigerjahren eine gewisse Trendumkehr ergeben. Das heisst, es kommt vermehrt zu Einweisungen, sie erfolgen schneller, und es bleiben mehr Leute länger in psychiatrischen Kliniken. Vor etwa vier Jahren war in der Fragestunde von einer unglaublichen, nicht erklärbaren Unterschiedlichkeit der Aufenthaltsdauer der Eingewiesenen in den einzelnen Kantonen die Rede; es gab eine Studie dazu. Ich hoffe, dass wir heute über besseres Zahlenmaterial verfügen; ich weiss es nicht. Ich hoffe aber vor allem, dass dieses Gesetz zu einer einheitlicheren Praxis bezüglich dessen führt, was heute "fürsorgerische" Unterbringung heisst.

Natürlich gibt es verschiedene Standpunkte. Als anwaltlich tätige Person, die Leute vertrat und vertritt, die eingewiesen wurden bzw. werden, habe ich ein horrendes Interesse daran, dass rechtsstaatlich klare Grundsätze obwalten. Aber auch die Gesellschaft hat dieses Interesse; denn Überprüfung der Rechtmässigkeit heisst immer auch Überprüfung der Verhältnismässigkeit der Einweisung. In diesem Sinne bringt das Gesetz Verbesserungen. Wir haben hier auch eine Ausmarchung bezüglich der Fristen. Es ist immer ein dualer Standpunkt möglich, aber letztlich darf nicht einfach die Rechtsstellung des Eingewiesenen, auf Druck von Angehörigen zum Beispiel, geschwächt werden. Die eingewiesene Person – ihr wird Freiheit entzogen – ist immer die schwächere Person. Ich erachte es als einen grossen Fortschritt, und dazu gibt es ja dann auch einen sinnvollen Antrag von Frau Fehr, dass mit Bezug auf die Möglichkeit eines Kindes, sich in Elternbelangen anwaltlich vertreten zu lassen, das Gesetz einen Schritt nach vorne macht, eine sich einpendelnde Praxis festhält.

Die Einwände von Herrn Schwander begreife ich. Sie wollen den Status quo. Aber der Status quo war eben, dass es kaum einen Bereich gab, in dem das Bundesgericht so viele Verfügungen aufhob, weil zum Beispiel das rechtliche Gehör bei Vormundschaftsbehörden nicht hinlänglich gewährleistet war. Hier will das Gesetz Abhilfe schaffen, damit wir auf allen Stufen einwandfreie Verfahren, rechtsstaatlich korrekte Verfahren und eine Professionalisierung haben. Und dazu braucht es Bundesvorschriften, dazu braucht es auch Vorschriften mit Bezug auf die Ausbildung der Leute.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, dem Gesetz zuzustimmen und den Minderheiten nach Massgabe unserer Voten dann zu folgen, wenn sie eine Verbesserung des Gesetzes wollen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ein Erwachsenenschutzrecht zu schaffen, das die Würde der betroffenen Personen wahrt und den Bedürfnissen der Praxis entspricht, ist das Ziel der Vorlage, die wir heute diskutieren. Der grösste Teil des geltenden Vormundschaftsrechts ist mehr als hundert Jahre alt. Inzwischen haben sich – das wissen wir alle – die gesellschaftlichen Verhältnisse massiv gewandelt.

Ich möchte stichwortartig ein paar Punkte in Erinnerung rufen: Die zunehmende Lebenserwartung führt dazu, dass das Risiko steigt, gegen Ende des Lebens an Demenz zu leiden. Bei den über 85-Jährigen sind heute fast 30 Prozent von Demenz betroffen. In der Schweiz leben heute 100 000 Personen, die an Alzheimer oder einer anderen Form von Demenz erkrankt sind. Die Familienstrukturen haben sich verändert. Die Familiengefässe, die man früher hatte, haben wir – zum Teil – nicht mehr. Die Grundrechte sind weiterentwickelt worden. Dem Selbstbestimmungsrecht kommt heute ein anderer Stellenwert zu als noch vor einigen Jahren.

Die Praxis hat in vielen Fällen einen pragmatischen Weg gefunden, um diesen Verhältnissen besser Rechnung zu tragen. Das heisst aber, dass Gesetz und Wirklichkeit zum Teil auseinanderklaffen. Wie sich in der Eintretensdebatte gezeigt hat, ist der grundlegende Reformbedarf in diesem Bereich weitgehend unbestritten. Eine Totalrevision bedeutet keine Rechtsrevolution. Wir führen zwar Neuerungen und neue Institute ein, aber wir bleiben auch bei Bestehendem, reformieren Bestehendes und übernehmen Bewährtes.

Das ursprüngliche, zentrale Anliegen der Revision ist eine Neukonzeption der amtsgebundenen behördlichen Massnahmen. Vormundschaft, Beiratschaft und Beistandschaft, die einen starren, vorgegebenen Inhalt haben, sollen durch massgeschneiderte Massnahmen ersetzt werden. Ein solches Konzept trägt dem Verhältnismässigkeitsprinzip besser Rechnung als das heutige Recht. Es ist zwischen Selbstbestimmung und Fremdbestimmung abzuwägen. Es sind dem Einzelfall angepasste behördliche Massnahmen zu treffen.

Als Leitgedanke muss gelten: Fremdbestimmung so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig. Der Entwurf ist nun allerdings nicht beim behördlichen Erwachsenenschutz stehengeblieben. Vielmehr stösst er auch in Neuland vor, indem er an die Spitze des neuen Erwachsenenschutzrechts Regeln über die eigene Vorsorge stellt und der Stärkung der Solidarität in der Familie dient. Zu dieser Stärkung der Familie gehört, dass Angehörige oder Nahestehende einer urteilsunfähigen Person gewisse gesetzliche Vertretungsrechte erhalten. Zudem sollen urteilsunfähige Personen, die nicht in psychiatrischen Kliniken, sondern in Wohn- und Pflegeeinrichtungen leben, besser geschützt werden. Zwar fehlt dem Bund die Kompetenz für ein umfassendes Heimgesetz, punktuelle Verbesserungen sind aber wichtig und nötig.



Von besonderer Bedeutung bei diesen Neuerungen ist die Förderung des Selbstbestimmungsrechts in der Form der eigenen Vorsorge. Mit dem Vorsorgeauftrag gibt der Gesetzgeber einer Person ein Instrument in die Hand, zum Voraus ihre Verhältnisse für den Fall zu regeln, dass sie später urteilsunfähig wird. Dass Vorsorgeaufträge nicht unproblematisch sind, ist evident. Die Verhältnisse können sich nach der Errichtung solcher Vorsorgeaufträge verändern, oder die beauftragte Person kann das Vertrauen des Auftraggebers missbrauchen, und der urteilsunfähige Auftraggeber ist dann selber nicht in der Lage, die Erfüllung seines Auftrages auch

AB 2008 N 1514 / BO 2008 N 1514

zu kontrollieren. Ein gewisses Mass an behördlichen Kontrollmöglichkeiten ist deshalb unerlässlich, auch wenn mit der Selbstbestimmung grundsätzlich die Selbstverantwortung einhergeht.

Eine besondere Art, die Selbstbestimmung in Form vorwegnehmender, zukunftswirksamer Festlegungen auszuüben, sind die sogenannten Patientenverfügungen. Ihre Reichweite und Verbindlichkeit soll nicht auf das Lebensende beschränkt werden, sondern das Institut soll für alle Fälle einer Urteilsunfähigkeit zur Verfügung stehen.

Solche Verfügungen sind nur dann nicht zu befolgen, wenn ernstliche Zweifel daran bestehen, dass sie noch dem mutmasslichen Willen der betroffenen Person entsprechen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht gegen eine Beschränkung der Verbindlichkeit vor allem, dass damit anstelle der Selbstbestimmung Fremdbestimmung treten würde.

In Ihrer Kommission haben insbesondere die Vorgaben des Bundes für die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu reden gegeben. Wir wissen es: Ein Gesetz ist immer nur so gut, wie die Behörden und Personen sind, die es vollziehen. Wie in vielen anderen Bereichen des öffentlichen Lebens ist deshalb die Qualitätssicherung auch im Erwachsenenschutzrecht von grosser Bedeutung. Die feinere Ausgestaltung der behördlichen Massnahmen und die zunehmend komplexen psychosozialen Probleme verlangen zwingend nach etwas mehr Professionalität. Die Fachkreise sind sich darin einig, dass gesunder Menschenverstand allein nicht genügt, um als Mitglied einer Erwachsenenschutzbehörde tätig sein zu können. Künftig sollen deshalb die Kantone als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Fachbehörde wählen. Damit werden Reformbestrebungen unterstützt, welche die Kantone – und das möchte ich betonen – zum Teil bereits von sich aus eingeleitet haben, wonach sie neue Strukturen geschaffen haben. "Fachbehörde" bedeutet, dass die Mitglieder dieser Behörde nach dem Sachverstand ausgewählt werden müssen. Das heisst nicht, dass es Akademiker sein müssen; das heisst auch nicht, dass es Sozialarbeiter sein müssen. Selbstverständlich lässt sich das nötige Fachwissen über Weiterbildung und vor allem auch über Praxis erwerben.

In die Organisationsfreiheit der Kantone wird nur behutsam eingegriffen: Auf welcher Ebene die Behörden angesiedelt werden, wie gross der Spruchkörper sein wird und anderes mehr, bestimmen weiterhin die Kantone. Ein Letztes: Es mag erstaunen, dass der Entwurf unter dem Titel "Verfahren" 18 Bestimmungen enthält. Es ist bereits im Zivilgesetzbuch, das heute gilt, so, dass für den Rechtsschutz der betroffenen Personen nicht nur das materielle, sondern eben auch das Verfahrensrecht wichtig ist. Die wesentlichen Grundsätze des Kindes- und Erwachsenenschutzverfahrens sollen auch weiterhin im Bundesrecht verankert werden. Damit trägt man dem Umstand Rechnung, dass heute nur ganz wenige Kantone ein klares, auf die Bedürfnisse des Vormundschaftsrechts abgestimmtes Verfahren kennen. Neben punktuellen Regelungen verweisen die Kantone heute zum Teil auf das Zivilprozessrecht des Bundes, das in die Bundeszuständigkeit fällt, und zum Teil auch auf verfahrensrechtliche Bestimmungen im Verwaltungsverfahrensgesetz.

Der Ständerat hat die Vorlage einstimmig und ohne Enthaltungen verabschiedet. Er hat sich dem Entwurf des Bundesrates im Wesentlichen angeschlossen. Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und die Detailberatung aufzunehmen. Ich möchte Sie auch bitten, den Rückweisungsantrag der Minderheit Schwander betreffend die Beibehaltung der heutigen Vormundschaftsbehörden-Lösung abzulehnen. Herr Nationalrat Schwander hat auf die Vernehmlassung hingewiesen, dass sich die Kantone differenziert geäussert haben. Das ist richtig. Die Kantone haben sich aber – was Sie feststellen, wenn Sie die Vernehmlassungsergebnisse genau anschauen – konstruktiv-kritisch, aber nicht im Grundsatz ablehnend geäussert. Die Kantone haben im Vernehmlassungsverfahren verschiedene Fragen aufgeworfen und auch zu Recht auf für sie schwierige Punkte hingewiesen.

Ein Punkt war beispielsweise, dass man im Vormundschaftsbereich ein Gericht in den Kantonen vorsieht. Das ist jetzt weggefallen. Wir haben jetzt auch die Möglichkeit von Verwaltungsbehörden. Eine weitere Frage war die Professionalität und auch Interdisziplinarität. Hier haben sich die Kantone ganz klar dafür ausgesprochen, dass man in diese Richtung geht, das haben verschiedene Kantone bereits auch gemacht. Eine weitere Frage – diese haben Sie, Herr Nationalrat Schwander, auch aufgeworfen – ist die Frage der Kosten. Diese Frage



stellen die Kantone natürlich immer, wenn Neuregelungen die Kantone betreffen und zum Teil wesentlich oder auch weniger wesentlich auch in ihre Kompetenzen hineingreifen. Hier kann man sagen, dass es ja vielleicht auch zu Restrukturierungen kommt, dass also gewisse Behörden zusammengelegt werden können, wie dies einige Kantone bereits gemacht haben. Es wird sich zeigen, ob dies tatsächlich zu mehr Kosten führt oder ob die Restrukturierung nicht gerade umgekehrt zu wirtschaftlicheren Lösungen beiträgt. Sicher ist, dass eine gute Verwaltung wie auch gute Gerichte nicht kostenlos zu haben sind. Ich möchte Sie bitten, diese Diskussion bei Artikel 440 zu führen.

Le président (Bugnon André, président): Les rapporteurs renoncent à prendre la parole.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Le président (Bugnon André, président): Nous votons sur la proposition de renvoi de la minorité Schwander.

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; 06.063/1301)
Für den Antrag der Minderheit ... 48 Stimmen
Dagegen ... 97 Stimmen

**Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)
Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation)**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Ziff. 1 Einleitung, Art. 360, 361
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I ch. 1 introduction, art. 360, 361
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*