

Departement des Innern
Amt für Gesundheit und Soziales



Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Grundlagenpapier Umsetzung im Kanton Schwyz

Schwyz, 9. Juni 2009

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Projektaufbau und -organisation	4
3	Anforderungen an die Behörden aus Bundesrecht	5
3.1	Zuständigkeit und Aufgaben.....	5
3.2	Leitsätze für die Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit	6
3.3	Anforderungsprofil	6
4	Ausgangslage im Kanton Schwyz	10
4.1	Heutige Organisation	10
4.2	Haltung des Kantons Schwyz in der Vernehmlassung zum Entwurf des Erwachsenenschutzgesetzes im Jahr 2004	10
4.3	Aktuelle Zahlen der Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz.....	10
5	Grundmodell der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Schwyz	11
5.1	Überblick mögliche Organisationsvarianten.....	11
5.2	Behörde oder Gericht	11
5.3	Basisannahmen für die künftige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	12
5.3.1	Übersicht über die Aufbauorganisation der künftigen Fachbehörde	12
5.3.2	Behörden und Verfahren	13
5.3.3	Vorschlag konkrete Behördenorganisation im Kanton Schwyz.....	13
5.3.4	Verfahrensnormen	13
5.3.5	Aufsichts- und Beschwerdeinstanz.....	14
5.3.6	Behördensekretariat	14
5.3.7	Kennzahlen	15
5.3.8	Vorentscheid Steuergruppe	17
5.4	Trägerschaftsmodelle	17
5.4.1	Kanton als Träger.....	17
5.4.2	Bezirke als Träger	18
5.4.3	Gemeinden als Träger.....	19
5.4.4	Vorentscheid Steuergruppe	19
6	Organisation der Mandatsführung	20
6.1	Aktuelle Situation	20
6.2	Konsequenzen für die künftige Organisation	20
6.3	Kennzahlen	21
6.4	Vorentscheid Steuergruppe	22
7	Finanzierung	23
7.1	Ausgangslage	23
7.2	Finanzierung Trägerschaft und Organisation Fachbehörde	23
7.3	Finanzierung Trägerschaft und Organisation Mandatsträger	23
7.4	Finanzierung der Massnahmekosten.....	24
7.5	Finanzierung der Neuorganisation und Überführung ins neue Recht.....	24
8	Auswirkungen der Neuorganisation auf die bisherigen Mitarbeitenden	24
9	Erbschaftswesen	24
10	Ergebnisse der Anhörung der Begleitkommission	25
11	Überführung ins neue System	26
11.1	Übergangsbestimmungen des ZGB	26
11.2	Konsequenzen für die praktische Umsetzung.....	26
11.3	Zeitplan	27
11.3.1	Aufbau Fachbehörde und Behördensekretariat	27
11.3.2	Aufbau Mandatsführungszentren	28
Anhang	29

1 Ausgangslage

Am 6. Januar 2009 hat die Bundeskanzlei die am 19. Dezember 2008 durch National- und Ständerat mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedete Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) publiziert (BBI 2009 141 ff). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes ist auf den 1.1.2013 zu rechnen.

Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten (nArt. 14 Abs. 1 SchIT ZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (nArt. 14a Abs. 1 und 2 SchIT ZGB). Das bedeutet, dass mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts die Behördenorganisation und das Verfahren sich nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere

- müssen **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** (KESB)¹ vorhanden sein, welche die Anforderungen einer interdisziplinären² Fachbehörde erfüllen (nArt. 440 Abs. 1 ZGB);
- sind auf diesen Zeitpunkt hin die **Instanzen des gerichtlichen Beschwerdewegs** festzulegen (nArt. 450 ZGB) und die Aufsichtsinstanzen (nArt. 441 Abs. 1 ZGB) zu bezeichnen;
- muss entschieden werden, ob für das **Verfahren spezielle kantonale Bestimmungen** angewendet werden (nArt. 450f ZGB).

Neben diesen Hauptpunkten haben die Kantone folgende weiteren Aspekte im Rahmen von kantonalen Ausführungsbestimmungen zu regeln:

- **Bestimmungen über die Aufsicht von Wohn- und Pflegeeinrichtungen**, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden, soweit nicht durch bundesrechtliche Vorschriften bereits eine Aufsicht gewährleistet ist (nArt. 387 ZGB);
- **Bestimmungen über die Mandatsentschädigungen und den Spesenersatz**, wenn diese nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden können (nArt. 404 Abs. 3 ZGB);
- allfällige **Bezeichnung (Kann-Vorschrift) von Ärzten und Ärztinnen**, die – neben der Erwachsenenschutzbehörde – eine fürsorgerische Unterbringung während einer vom kantonalen Recht festgelegten Dauer (max. sechs Wochen) anordnen dürfen (nArt. 429 Abs. 1 ZGB);
- **Bestimmungen über die Nachbetreuung** (allenfalls ambulante medizinische Massnahmen) bei einer Entlassung aus einer fürsorgerischen Unterbringung zwecks Behandlung einer psychischen Störung (nArt. 437 ZGB);
- allfällige **Bestimmungen (Kann-Vorschrift) über Meldepflichten betreffend Hilfsbedürftigkeit von Erwachsenen oder Gefährdung von Kindern**, die über die bundesrechtliche Regelung hinausgehen (nArt. 443 Abs. 2 ZGB);
- Bestimmungen im Zusammenhang mit der **Verantwortlichkeit betreffend Rückgriff des Kantons** auf die schadenverursachende Person (nArt. 454 Abs. 4 ZGB).

¹ Gemäss nArt. 440 Abs. 3 hat die Erwachsenenschutzbehörde auch die Aufgaben der Kindesschutzbehörde zu übernehmen, weshalb im Folgenden der Begriff „Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde“ verwendet wird.

² Der Begriff „Fachbehörde“ wird in der französischen Gesetzesausgabe mit „autorité interdisciplinaire“ übersetzt (nArt. 440 al. 1 CC).

2 Projektaufbau und -organisation

Der Kanton Schwyz hat bereits im Sommer 2008 realisiert, dass mit der Inkraftsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts eine grundsätzliche Reorganisation des Vormundtschaftswesens im Kanton notwendig ist. Der Regierungsrat hat im Oktober 2008 entschieden, die Ausgestaltung und Organisation der künftigen Erwachsenenschutzbehörde und der gerichtlichen Beschwerdeinstanz im Rahmen eines Projekts anzugehen und zusammen mit den Gemeinden und Bezirken diese Neuorganisation vorzubereiten.

In der ersten Phase sollen die Grundlagen für den Variantenentscheid erarbeitet und eine Anhörung bei den Akteuren im heutigen Vormundtschaftswesen (Kanton, Gemeinden, Bezirke, Gerichte) durchgeführt (bis 3. Quartal 2009) werden. In der zweiten Phase sind die Gesetzesrevision und der organisatorische Aufbau zuhanden des Kantonsrates zu erarbeiten (Erarbeitung Mitberichtsfassung/Mitbericht, Erarbeitung Vernehmlassungsfassung/Vernehmlassung, Erarbeitung definitive Vorlage mit Bericht) und die parlamentarischen Beratungen (Kommissionsarbeit/Beschluss im Kantonsrat) zu begleiten (bis 3. Quartal 2011). In der dritten Phase sind die konkrete operative Umsetzung (inkl. Bestellung der Behörde), die Aufbau- und Ablauforganisation, die personellen Ressourcen sowie die räumlichen und technischen Voraussetzungen zu erarbeiten (bis 4. Quartal 2012), damit am 1. Januar 2013 das neue Gesetz mit den neuen Strukturen umgesetzt werden kann. Je nach Variantenentscheidungen fallen diese Aufgaben im Aufbau und der konkreten Umsetzung der neuen Behördenorganisation sehr unterschiedlich aus.

Die Projektleitung liegt bei Regierungsrat Armin Hüppin, Vorsteher des zuständigen Departements des Innern. Das Projekt wird während der ganzen Dauer durch eine Steuergruppe begleitet. Diese Steuergruppe überwacht im Auftrag des Regierungsrates den Projektfortschritt, trifft die notwendigen Zwischenentscheidungen und stellt die Einhaltung der inhaltlichen und terminlichen Ziele sicher. Ein Fachausschuss erarbeitet unter Beizug eines externen Beraters die inhaltlichen Grundlagen (Zusammensetzung Fachbehörden, Varianten Trägerschaft, Finanzierung etc.).

Damit bereits von Anfang an alle beteiligten Akteure am Prozess beteiligt werden können, ist als Echogruppe eine Begleitkommission eingesetzt, in der betroffene Akteure der verschiedenen Ebenen im Kindes- und Erwachsenenschutz (Gemeinden, Vormundschaftsbehörde, Amtsvormundschaft, Gerichte etc.) vertreten sind. Damit sollen eine gute und transparente Kommunikation sowie der Einbezug der berechtigten Interessen dieser Akteure an der Neuorganisation sichergestellt und die bestehenden fachlichen Kompetenzen mitberücksichtigt werden.

Der vorliegende Bericht ist vom Regierungsrat am 9. Juni 2009 zuhanden einer breiteren Konsultation bei allen Gemeinden und Bezirken verabschiedet worden. Die schriftlichen Reaktionen werden anschliessend ausgewertet und der Regierungsrat wird Ende Oktober/Anfang November 2009 einen Variantenentscheid betreffend die Neuorganisation fällen und dem zuständigen Departement den Auftrag zur Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der kantonsrätlichen Vorlage erteilen.

Eine Übersicht über die personelle Zusammensetzung der verschiedenen Gremien (Steuergruppe, Fachausschuss, Begleitkommission) findet sich im Anhang dieses Berichts.

3 Anforderungen an die Behörden aus Bundesrecht³

3.1 Zuständigkeit und Aufgaben

Im revidierten Recht ist für die erstinstanzlichen Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutz nur noch eine Instanz vorgesehen. Die Entscheidungszuständigkeit der Aufsichtsbehörde fällt weg. Die Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sind direkt durch eine gerichtliche Beschwerdeinstanz zu beurteilen. Ihre Zuständigkeit wird zudem mit neuen materiellen Rechtsnormen stark erweitert. So sind im Erwachsenenschutz zur Beurteilung durch die KESB der Vorsorgeauftrag (nArt. 363 und 368 ZGB), die Patientenverfügung (nArt. 373 ZGB), die gesetzliche Vertretung bei urteilsunfähigen Personen (nArt. 376) und medizinischen Massnahmen (nArt. 381 ZGB) und der Schutz urteilsunfähiger Personen in stationären Einrichtungen (nArt. 385 ZGB) dazugekommen. Weiter müssen die Massnahmen nun im Einzelfall massgeschneidert und mit klaren inhaltlichen Aufträgen versehen ausformuliert und beschlossen werden (nArt. 391 ZGB). Ebenso muss eine laufende Überprüfung und Anpassung an veränderte Verhältnisse vorgenommen werden (nArt. 414 ZGB). Die Beiständigen und Beistände müssen neu durch die KESB instruiert, beraten und in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt werden (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). Im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung muss neu die Massnahme zunächst nach sechs Monaten und nach zwölf Monaten formell überprüft werden, anschliessend einmal im Jahr. Neu ist zudem die Zuständigkeit der KESB bei der Beurteilung einer Sterilisation von urteilsunfähigen Personen (Art. 8 Abs. 1 Sterilisationsgesetz).

Im Kindesschutzbereich werden neu Zuständigkeiten bezüglich Entzug der elterlichen Sorge (nArt. 311 Abs. 1 ZGB) und Abänderung der gemeinsamen elterlichen Sorge (nArt. 298a Abs. 2 und 3 ZGB) dazu kommen, ebenfalls die Möglichkeit, Mediationen anzuordnen oder zu vermitteln.

Der Aufgabenkatalog der KESB vergrössert sich somit ganz erheblich sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht. Massgeschneiderte Massnahmen bedingen in noch höherem Mass als bisher eine sorgfältige Situationsanalyse, eine fachliche Diagnose, eine sachgerechte Umschreibung des Auftrags an den Beistand oder die Beiständin und eine allfällige verhältnismässige Einschränkung der Handlungsfähigkeit.

Generell zu beobachten ist zudem, dass sich die von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmeverfahren Betroffenen vermehrt durch rechtskundige Vertretungen begleiten und unterstützen lassen, was bei Prozessarmut zu erheblichem Mehraufwand in bisher nicht vertrauten Sachbereichen (Prüfung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 29 Abs. 3 BV) führt. Zudem garantiert das Übereinkommen über die Rechte der Kinder, welches von der Schweiz ratifiziert wurde, urteilsfähigen Kindern den Zugang zur selbstständigen Prozessführung. Dazu kommen zunehmend Begehren um Ernennung von „Kinderanwältinnen“ bzw. „Kinderanwälten“ für urteilsunfähige Kinder. Für die KESB bedeuten diese Tendenzen ein erhöhtes Mass an verfahrensrechtlicher Sorgfalt und an profunder Kenntnis der Rechte der Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Kinderrechte.

³ Siehe detaillierte Ausführungen in: Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) zu den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden als Fachbehörde, in: Zeitschrift für Vormundschaftswesen ZVW 2008, S. 63ff.

3.2 Leitsätze für die Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit

Kindes- und Erwachsenenschutz ist eine staatlich verordnete Tätigkeit, die dem konkreten oder abstrakten individuellen Schutz Hilfsbedürftiger dient. Sie findet ihre Grundlage im Recht. Soweit sie in die Grundrechte eingreift, unterliegt sie darüber hinaus dem Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 und 36 BV). Grundlegende Prinzipien dieser Tätigkeit bilden die Garantie der persönlichen Freiheit, die Wahrung der Menschenwürde und die Rücksichtnahme auf die Interessen Dritter.

Die Behördenarbeit im Kindes- und Erwachsenenschutz ist von mehreren Interessengegensätzen und Spannungsfeldern geprägt:

- Die staatliche Hilfe dient dem Wohl und den Interessen der schutzbedürftigen Person (Art. 12 BV), greift aber gleichzeitig in ihre persönliche Freiheit (Art. 10 BV) und Privatsphäre (Art. 13 BV) sowie je nach Massnahme auch in ihre Handlungsfähigkeit (Art. 13 ZGB) ein. Schutz bedeutet damit nicht nur Abwehr von Gefährdungen und Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Dritten, er kann auch Zwang gegenüber der betreuten Person implizieren (insbesondere Freiheitsentziehung oder Fremdplatzierung, Verweigerung des freien Zugangs zu den Geldmitteln). Das Mass an gerechtfertigtem Eingriff in die Persönlichkeitssphäre der betreuten Person bestimmt sich hier nach dem Grad der Inkompetenz und des fehlenden Willens zur autonomen Lebensgestaltung, und das Mass möglicher Selbstbestimmung bestimmt sich an der Informiertheit der betreuten Person und deren psychologischer Entscheidungskraft.
- Namentlich im Bereich des Kindesschutzes ist die Aufgabe der Kindesschutzbehörde darauf ausgerichtet, Dritte vor entwicklungsgefährdenden Einflüssen auf das Kind abzuhalten und dem Kind Bedingungen zu schaffen, die dessen Wohl sicherstellen. Die Arbeit mit den Eltern bedingt ein vertrauensvolles Miteinander, was durch die obrigkeitlichen Eingriffe (Weisungen, Mahnungen, Besuchsrechtsregelungen etc.) in Frage gestellt sein kann. Fremdbestimmung und Förderung der eigenen Kompetenzen stehen daher in einem steten Spannungsverhältnis.
- Bei Gefährdung des Kindeswohls hat die Kindesschutzbehörde einzuschreiten. Allerdings sind viele Kinder durch ihre Lebenssituation (zerstrittene oder überforderte Eltern) nicht nur gefährdet, sondern in ihrem Wohlergehen offensichtlich beeinträchtigt, ohne dass sich verhältnismässige Alternativen anbieten. In diesen Situationen ist zwischen Aufrechterhaltung einer familiären Verankerung und dem absoluten Schutz des Kindes vor schädlichen Einwirkungen abzuwägen.
- Die Interessenwahrung der betreuten Person ist oberstes Gebot. Sie unterscheidet sich allerdings von der maximalen Anwaltlichkeit dadurch, dass auch Drittinteressen zu berücksichtigen sind (insbesondere Angehörige).

Diese Spannungsfelder haben sich in den letzten Jahren durch die gesellschaftlichen Entwicklungen, insbesondere was den Eingriff in persönliche Rechte betrifft, noch akzentuiert.

3.3 Anforderungsprofil

Die neue Behörde muss nach dem Gesetz eine Fachbehörde sein (nArt. 440 Abs. 1 ZGB). Gemäss Botschaft müssen die Mitglieder 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 zeichnen. Daneben sollten je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, ver-

sicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken.⁴ Damit definiert der Gesetzgeber klar, dass die Fachkompetenz nicht allein auf der Ebene des Behördensekretariats vorhanden sein darf, sondern in der Behörde selber vorhanden sein muss.

Das Anforderungsprofil der künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ergibt sich aus der Vielfalt von Aufgaben, die ihr vom Gesetzgeber übertragen werden. Das neue Gesetz enthält mehr als 60 Behördenaufgaben im Bereich des Erwachsenenschutzes und gegen 50 Aufgaben im Bereich des Ehe- und Kindesrechts bzw. Kindesschutzes und Kindsvermögensschutzes.⁵ Im nachfolgenden Aufgabenkatalog sind in vereinfachter Übersicht die folgenden Kategorien und daraus abgeleitet die Anforderungen/Kompetenzen zu unterscheiden:

Aufgaben	Fachkompetenz	Methodenkompetenz
1. Verfahrenseinleitung/Verfahrensleitung/Anordnung von Massnahmen		
<ul style="list-style-type: none"> - Entgegennahme von Gefährdungsmeldungen - Einleitung, Überwachung und Sicherstellung der erforderlichen Abklärungen - Erteilen von Abklärungsaufträgen an Dritte - Beurteilung des Gefährdungspotenzials - Anordnung von geeigneten Massnahmen, inkl. fürsorgliche Unterbringung - Wahrung der Parteirechte (z.B. Anhörung, Akteneinsicht etc.) - Beurteilung unentgeltlicher Rechtspflege 	<ul style="list-style-type: none"> - Kenntnis des einschlägigen Verfahrensrechts und Erschliessung der Lehre und Rechtsprechung dazu - Fachwissen bzw. mindestens die Fähigkeit, von Spezialisten vermitteltes Fachwissen aus Medizin, Sozialarbeit, Psychologie, Pädagogik, Vermögensverwaltung zu verstehen und zu würdigen. - Kenntnis des materiellen Kindes- und EWS-Rechts unter Einschluss von internationalrechtlichen Bestimmungen und Erschliessung der Lehre und Rechtsprechung dazu 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesprächsführungs- und Verhandlungskompetenz - Kriseninterventionskompetenzen - Vermittlungsfähigkeiten - Fähigkeit, mit Menschen in schwierigen Lebenssituationen umgehen zu können - Anhörungen korrekt durchführen können - Beachtung der Parteirechte und Verfahrensgrundsätze - Korrekte Redaktion von Beschlüssen
2. Rekrutierung, Instruktion und Begleitung von privaten Mandatsträgern (MT)		
<ul style="list-style-type: none"> - Privatpersonen gewinnen und motivieren - Persönliche und fachliche Eignung beurteilen - Information über Rechte und Pflichten - Unterstützung in schwierigen Situationen - Entlassung von MT 	<ul style="list-style-type: none"> - Kenntnisse der Personalrekrutierung und Beurteilung 	<ul style="list-style-type: none"> - Verständlich informieren können - Nicht professionelle MT coachen und beraten können - Gesetzeskonformer und psychologisch geschickter Umgang mit Fehlern in der Mandatsführung

⁴ BBI 2006 7073.

⁵ Siehe detaillierte Zusammenstellung in ZVW 2008, S. 117–127.

3. Aufgaben nach Errichtung der Massnahme		
<ul style="list-style-type: none"> - Mitwirkung bei der Erstellung von Vermögensinventaren und bei der Anlage und Verwaltung von Vermögen - Informations- und Mitwirkungspflichten gegenüber Amtsstellen, Gerichten und Dritten - Weisungen erteilen für die Mandatsführung - Mitwirkungsgeschäfte abwickeln - Berichte prüfen und genehmigen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen sowie Beurteilung von Vermögensanlagen unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheit - Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen - Beachtung des Vormundschaftsgeheimnisses und der Datenschutzbestimmungen - Kenntnisse des gesetzlichen Instrumentariums - Gute Kenntnisse der Rechte und Pflichten der verschiedenen Organe 	<ul style="list-style-type: none"> - Korrekte Weisungen formulieren können - Kompetenz, die verschiedenen Rollen (KESB einerseits – Beistand andererseits) richtig interpretieren zu können und zu differenzieren - Analytische Fähigkeiten
4. Aufsicht		
<ul style="list-style-type: none"> - Vermögensverwahrung - Geschäftskontrolle - Datenbearbeitung, Verzeichnis der Massnahmen - Controlling, Berichtsprüfung, Rechnungsprüfung - Aufsichtsrechtliche Intervention gemäss neuem Recht 	<ul style="list-style-type: none"> - Gute Kenntnisse der Rechte und Pflichten der verschiedenen Organe - Administrative Kompetenzen - Vertiefte Finanz- und Buchhaltungskennntnisse 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenz, die verschiedenen Rollen (KESB einerseits - Beistand andererseits) richtig interpretieren zu können und zu differenzieren - Analytische Fähigkeiten
5. Bearbeiten von Beschwerden		
<ul style="list-style-type: none"> - Beurteilung von Beschwerden gegen MT - Vernehmlassungen zu Beschwerden gegen Entscheide der Behörde 	<ul style="list-style-type: none"> - Kenntnis des Verfahrensrechts 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtsschriften verfassen können
6. Nicht mandatsgebundene Aufgaben (keine abschliessende Aufzählung)		
<ul style="list-style-type: none"> - Verschiedene Aufgaben im Zusammenhang mit Adoptionen - Mitwirkung in eherechtlichen Verfahren auf Ersuchen der Gerichte - Regelung der Eltern- und Kindesrechte nach Scheidung und bei nicht miteinander verheirateten Eltern - Genehmigung von Unterhaltsverträgen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kenntnis der nicht mandatsgebundenen Aufgaben der Behörde - Fundierte Kenntnisse des Ehe- und Kindesrechts - Grundkenntnisse über Beziehungs- und Familiendynamik - Grundkenntnisse der Entwicklungspsychologie - Grundkenntnisse im Medizinbereich - Gute Kenntnis der neuen Rechtsinstitute 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesprächsführungs- und Verhandlungskompetenzen

<ul style="list-style-type: none"> - Anordnung von Besuchsrecht - Prüfung und Auslegung von Vorsorgeaufträgen und Patientenverfügungen - Intervention bei Gefährdung der Interessen von Personen, die durch Vorsorgebeauftragte, Ehegatten, eingetragene Partner und Partnerinnen vertreten sind - Beurteilung medizinischer Massnahmen - Beurteilung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen - Aufgaben gemäss Pflegekinderverordnung, namentlich Bewilligung und Aufsicht 		
7. Managementfunktionen		
<ul style="list-style-type: none"> - Stellenorganisation - Planung und Entwicklung - Organisationsentwicklung - Mitarbeiterführung, Mitarbeiterbeurteilung - Vernetzung mit Partnerorganisationen - Reporting und Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> - Vertiefte Managementkenntnisse - Führungskompetenzen - Kommunikationskompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> - Mitarbeitende in einem belasteten Umfeld motiviert führen können - Fähigkeit zur politischen Kommunikation

Die heutigen kommunalen Miliz- und Laienbehörden sind in vielen Fällen von externen Fachleuten abhängig und im Extremfall vollkommen auf diese Meinung angewiesen, was zu einer Umkehrung der Hierarchieverhältnisse führt. Die Wiederherstellung der Hierarchie ist ein Hauptpunkt der Revision des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und soll durch die Bildung von Fachbehörden erreicht werden. Auch eine künftige Fachbehörde wird die Dienste von internen oder externen Spezialisten und Spezialistinnen in Anspruch nehmen. Sie muss aber selber über Sachverstand in den folgenden Disziplinen verfügen, damit die Expertenmeinungen innerhalb der Behörde überprüft werden können und die Behörde zu einer eigenständigen, fachlich motivierten Entscheidung fähig ist:

- Materielles Familienrecht (Kindesrecht, Eherecht, Kindes- und Erwachsenenschutz), Personenrecht und Erbrecht
- Verfahrensrecht
- Sozialarbeit (Dynamik von Gefährdungssituationen, Dienstleistungssystem, Finanzierung etc.)
- Medizin (Allgemeinmedizin, Geriatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Erwachsenenpsychiatrie)
- Psychologie (namentlich Entwicklungspsychologie)
- Pädagogik/Heilpädagogik
- Vermögensverwaltung/Treuhand
- Management und Personalführung

4 Ausgangslage im Kanton Schwyz

4.1 Heutige Organisation

Der Kanton Schwyz hat rund 143'600 Einwohnerinnen und Einwohner⁶ und ist politisch aufgeteilt in sechs Bezirke (Einsiedeln ca. 14'000 Einwohner; Gersau ca. 2'000 Einwohner; Höfe ca. 27'000 Einwohner; Küsnacht ca. 12'000 Einwohner; March ca. 37'600 Einwohner; Schwyz ca. 50'800 Einwohner) und 30 Gemeinden (inkl. Gersau, Einsiedeln, Küsnacht).

Die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden im Kanton Schwyz auf Gemeindeebene wahrgenommen. Es bestehen somit 30 Vormundschaftsbehörden mit ebenso vielen angeschlossenen Vormundschaftssekretariaten. Der Organisationsgrad ist ganz unterschiedlich, teilweise sind spezialisierte Fachpersonen auf der Sachbearbeitungsebene im Einsatz, teilweise wird das Vormundschaftswesen vom Gemeindeschreiber betreut.

Für die operative Umsetzung der verfügbaren Mandate sind je nach Region unterschiedliche Organisationsformen vorhanden. In den meisten Gemeinden werden die Mandate von Privatpersonen oder dem Sozialdienst bzw. der Amtsvormundschaft der Gemeinde geführt. Einzelne Gemeinden haben sich aber auch regional organisiert. So existieren drei regionale Amtsvormundschaften (Höfe, Einsiedeln und Gersau).

4.2 Haltung des Kantons Schwyz in der Vernehmlassung zum Entwurf des Erwachsenenschutzgesetzes im Jahr 2004⁷

Der Kanton Schwyz hat in der Vernehmlassung im Jahr 2004 die Totalrevision grundsätzlich begrüsst, sich aber bezüglich des Vorschlags eines interdisziplinären Fachgerichts sehr kritisch geäußert. Für den Regierungsrat war es klar, dass es über das Ziel hinausschiessen würde, wenn zwingend ein Gericht vorgesehen würde. Intern hat der Regierungsrat die Meinung vertreten, dass für den Kanton Schwyz eine Gerichtslösung nicht in Frage komme. Einverstanden war der Kanton mit der Vorgabe zur Einführung einer interdisziplinären Fachbehörde, wenn die Kantone in der Organisation und Bestimmung über die Anforderungen autonom bleiben.

4.3 Aktuelle Zahlen der Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz

Als aktuellste publizierte Daten der vormundschaftsbehördlichen Mandate im Kanton Schwyz sind die Zahlen aus dem Jahr 2007 verfügbar.⁸

	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Bestehende Massnahmen Erwachsene	959	1008	989	1032	981	917
Bestehende Massnahmen Kinder	383	454	412	384	362	390
Total bestehende Massnahmen	1342	1462	1401	1416	1343	1307
Neu errichtete Massnahmen Erwachsene	170	154	159	171	279	309
Neu errichtete Massnahmen Kinder	183	192	176	202	178	166
Total pro Jahr neue Massnahmen	353	346	335	373	457	475

⁶ Quelle: <http://www.sz.ch/documents/Wohnbevoelkerung2008.pdf> (Stand 31.12.2008)

⁷ Aus: Zusammenstellung der Vernehmlassungen, Vorentwurf für eine Revision des ZGB, Bern, Oktober 2004 <http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0004.File.tmp/veber.pdf>), insbesondere S. 392f.

⁸ ZVW 2008, S. 515 ff.

Die Zahlen sind über die letzten Jahre ziemlich konstant geblieben, was die Anzahl der bestehenden Massnahmen betrifft. Auch die Errichtung von neuen Massnahmen hat sich, mindestens in den letzten vier Jahren, bei rund 350 eingependelt.

5 Grundmodell der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Schwyz

5.1 Überblick mögliche Organisationsvarianten

Um die vorgegebenen Ziele der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zu erreichen und den bundesrechtlichen Vorgaben betreffend Fachbehörden genügen zu können, ist der Aufbau von professionalisierten Fachbehörden im Kanton Schwyz notwendig. Generell sind folgende Organisationsvarianten möglich:

- Kantonale Trägerschaft mit einer Gerichtsorganisation
- Kantonale Trägerschaft mit einer Behördenorganisation
- Trägerschaft Bezirke mit einer Gerichtsorganisation
- Trägerschaft Bezirke mit einer Behördenorganisation
- Trägerschaft Gemeinden mit einer Behördenorganisation

5.2 Behörde oder Gericht

Der Kanton Schwyz hat sich bereits im Vernehmlassungsverfahren im Jahr 2004 gegen die Übertragung der Aufgaben des erstinstanzlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes an eine zivilrechtliche Gerichtsinstanz ausgesprochen. Dies aus folgenden Gründen:

- Die heutigen Zivilgerichte üben, vorbehaltlich der Fragen der Kinderbelange im Rahmen der eherechtlichen Verfahren, ausschliesslich urteilende Funktion aus, d.h. dass sie im Rahmen von Zwei- oder Mehrparteienverfahren über die vorgebrachten Inhalte entscheiden. Das Verfahren ist von der Verhandlungsmaxime geprägt. Ganz anders verhält es sich im Kindes- und Erwachsenenschutz. Hier handelt es sich, vorbehaltlich weniger Ausnahmen im Kinderbereich, ausschliesslich um Verfahren unter Offizialmaxime. Die Übertragung der Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes würde somit eine wesentliche Neuorientierung eines Teils der Gerichtsarbeit erfordern.
- Im Kanton Schwyz sind die Zivilgerichte bisher nicht als Fachgerichte ausgestaltet. Es müsste neu ein spezielles Fachgericht geschaffen werden. Dies wäre aber nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig auch die heute teilweise komplizierte Kompetenzabgrenzung im Kinderschutz zwischen den eherichterlichen und den kinderschutzbehördlichen Kompetenzen beseitigt würden (siehe dazu Art. 315a und 315b ZGB). Dies würde bedeuten, dass Familiengerichte zu schaffen sind, welche sich mit beiden Themenbereichen befassen. Diese müssten wiederum als Fachgerichte ausgestaltet sein. Eine solche Anpassung der Gerichtsstruktur ist aber im Kanton Schwyz im Rahmen der Einführung der neuen eidgenössischen Zivilprozessordnung (ZPO), die aktuell vorbereitet wird, nicht vorgesehen.
- Die heutige Zivilgerichtsorganisation verfügt über Richter, Schreiber und Kanzleipersonal. Mit der Übertragung der Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes müsste diese Personalorganisation mit einem Abklärungsdienst mit verschiedenen, bisher nicht vertretenen Kompetenzen wie Sozialarbeit, Psychologie oder Pädagogik ergänzt werden, was aufgrund der ganz anderen Aufgabenbereiche und Arbeitsweisen neue Managementkompetenzen erfordern würde.

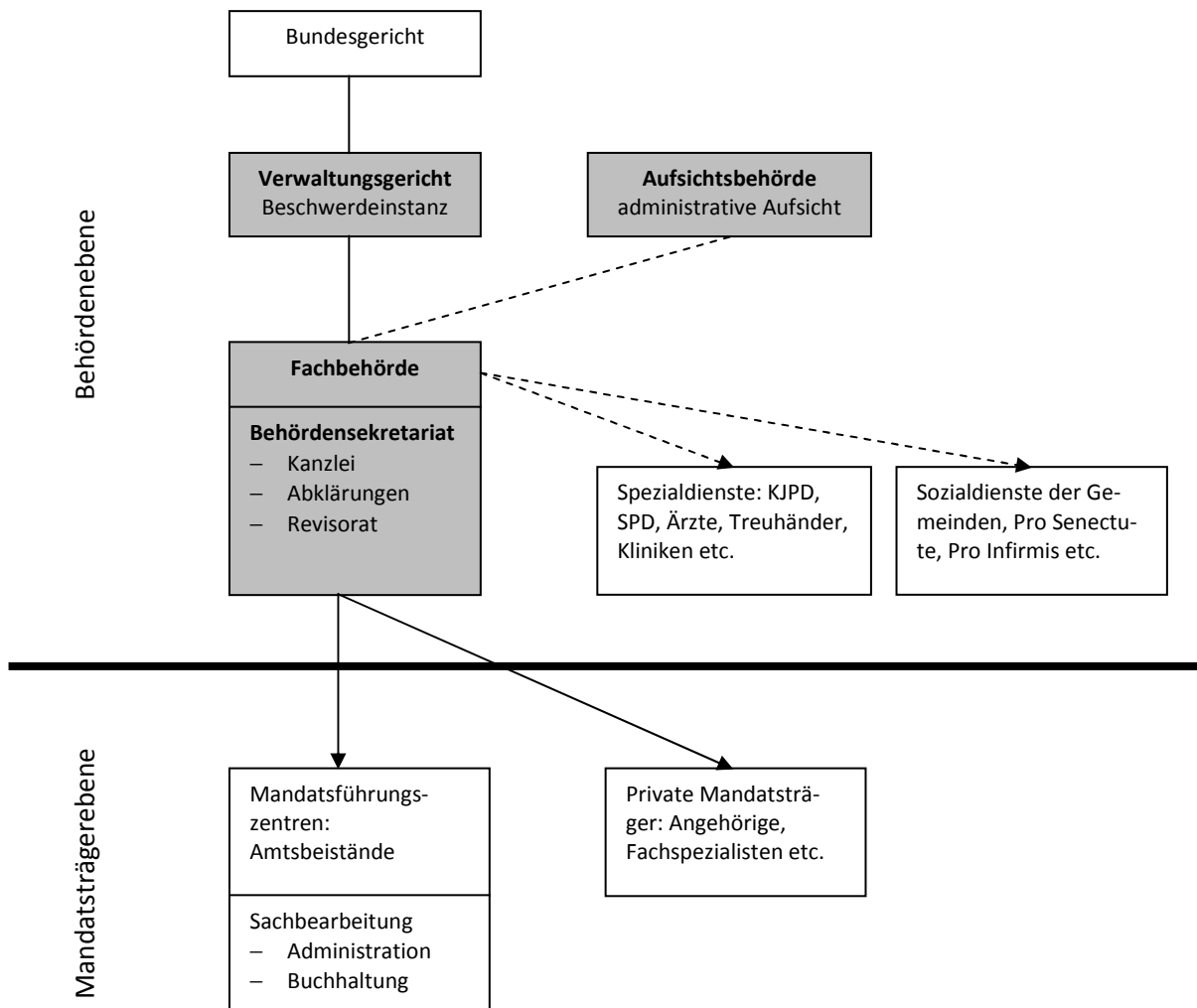
- Ein ganz neuer Aufgabenbereich wäre zudem der Aufbau der Stabsorganisation zur Begleitung und Überwachung der Umsetzung der Aufgaben durch die Beiständinnen und Beistände. Hier muss eine den bisherigen Gerichten fremde Aufgabenform aufgebaut werden.

Vorentscheid:

Diese Überlegungen haben auch heute noch Gültigkeit. Die Arbeiten der Anpassungen an die eidgenössische Straf- und Zivilprozessordnung sind bereits im Gang, es wurde nicht erwogen, auf diesen Entscheid zurückzukommen. Nachfolgend wird daher nur die **Variante Fachbehörde** weiterverfolgt.

5.3 Basisannahmen für die künftige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

5.3.1 Übersicht über die Aufbauorganisation der künftigen Fachbehörde



Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die grau hinterlegten Instanzen. Die Mandatsträgerebene wird unter Punkt 6 näher ausgeführt.

5.3.2 Behörden und Verfahren

Um sich als Fachbehörde konstituieren zu können, sind Fachkompetenzen im Spruchkörper notwendig. Diese können auf dem Weg einer formalen Ausbildung oder durch vertiefte Erfahrung in einem Fachbereich erworben worden sein. Aber nicht nur die konkrete theoretische oder praktische Fachkompetenz ist für eine Fachbehörde notwendig, sondern auch die tägliche Anwendung: Nur wenn eine Behörde regelmässig mit der Anordnung von neuen Massnahmen und mit den Aufgaben nach der Errichtung der Massnahmen beschäftigt ist, kann sie genügend Erfahrungen sammeln, diese auch systematisieren und eine kohärente Praxis entwickeln. Daraus geht klar hervor, dass eine reine kommunale Behörde nicht in Frage kommt, weil kaum eine Gemeinde im Kanton Schwyz über eine Grösse verfügt, die vom Mengengerüst her eine professionelle Ausgestaltung der Behörde ermöglicht. Bei einer Vielzahl von Gemeinden wäre zudem die Rekrutierungsbasis für eine Fachbehörde zu klein. Die Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) geht in ihrem Bericht zur Neuorganisation von einem Einzugsgebiet von rund 70'000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Behörde aus. Damit kann im Kanton Schwyz grundsätzlich von der Bildung von zwei Behörden ausgegangen werden. Diese würden nach heutigen Zahlen je rund 700 bestehende Mandate betreuen und für die Errichtung von jährlich rund 200 neuen Massnahmen besorgt sein. Mit dieser Geschäftslast lässt sich von den erforderlichen Ressourcen eine funktionierende professionelle Behörde mit entsprechender Sachbearbeitungs- und Abklärungsunterstützung aufbauen.

5.3.3 Vorschlag konkrete Behördenorganisation im Kanton Schwyz

An zwei Standorten (innerer und äusserer Kantonsteil) ist eine Fachbehörde aufzubauen, die als Dreier-Gremium tagt. Das Präsidium wird von einem Juristen oder einer Juristin wahrgenommen, da damit eine rechtskonforme Abwicklung des gesamten Verfahrens garantiert werden kann und sich die Behördentätigkeit schweremässig mit juristischen Fragestellungen zu befassen hat. Ergänzt wird das Präsidium durch zwei Beisitzerinnen oder Beisitzer mit unterschiedlichen Kompetenzen (Psychiatrie, Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie). Möglich wäre, vier Personen zu bestimmen und je nach Themenbereich (Entscheidungen im Kindes- oder Erwachsenenschutz) das Gremium in unterschiedlicher Zusammensetzung tagen zu lassen. Diese Form der Behördenarbeit ist aber bei der vorliegenden Grösse negativ zu bewerten. Professionalität bedeutet fortgesetzte und permanente Praxis mit den entsprechenden Fällen, was bei rund 200 neu zu beurteilenden Massnahmen verteilt auf mehr als drei Personen nur schlecht erreicht werden kann. Die Stellvertretung kann über ein Mitglied der anderen Behörde oder durch einen dafür bezeichneten und gewählten Mitarbeiter gewährleistet werden. Das Präsidium ist mit 100 Stellenprozenten zu dotieren, die beiden anderen Mitglieder mit mindestens 50 Stellenprozenten. Neben der reinen Behördensitzungstätigkeit übernehmen die Mitglieder der Behörde auch konkret eigene Abklärungen, führen Anhörungen durch und arbeiten eng mit weiteren Fachpersonen zusammen. Der Präsident oder die Präsidentin der Behörde leitet zudem das Behördensekretariat.

5.3.4 Verfahrensnormen

Der Kanton ist frei, sich zu entscheiden, welches Verfahrensrecht anzuwenden ist (nArt. 450f ZGB). Subsidiär ist die Anwendung der eidgenössischen Zivilprozessordnung vorgesehen, soweit sich die Verfahrensnormen nicht direkt aus dem ZGB ergeben und der Kanton nichts anderes vorsieht. Mit der oben vorgeschlagenen Organisation der Fachbehörde als interdisziplinäre Verwaltungsbehörde und dem Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz ist es sinnvoll, dass sich im Kanton Schwyz das Verfahren generell nach den gesetzlichen Bestimmungen der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Juni 1974 (VRP; SRSZ 234.110) richtet.

5.3.5 Aufsichts- und Beschwerdeinstanz

Als erstinstanzliche Beschwerdeinstanz ist aus Bundesrecht zwingend eine gerichtliche Instanz vorgesehen (nArt. 450 Abs. 1 ZGB). Im Weiteren sind die Kantone in der Bestimmung der Aufsichtsbehörden frei (nArt. 441 Abs. 1 ZGB).

Sachlogisch ist mit der Organisation der Fachbehörde als Verwaltungsbehörde das kantonale Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz vorzusehen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz ist bereits heute die gerichtliche Beschwerdeinstanz im Vormundschafswesen und verfügt in gewissen Fachbereichen des Vormundschaftsrechts (z.B. FFE) über vertiefte Kenntnisse und Erfahrung in der Beurteilung von Beschwerden aus diesem komplexen Fachgebiet. Mit der Professionalisierung der Entscheidungsinstanz auf Ebene der Fachbehörde rechtfertigt es sich, lediglich eine materielle Beschwerdeinstanz innerhalb des Kantons vorzusehen. Ein zweistufiges Beschwerdeverfahren wie bisher (Regierungsrat – Verwaltungsgericht) ist auf gerichtlicher Ebene nicht vorzusehen. Im Jahr 2007 wurden vom Regierungsrat 43 Beschwerden im Vormundschaftsrecht erledigt, vom Verwaltungsgericht 21 FFE und 8 übriges ZGB, im Jahr 2008 vom Regierungsrat 46 Beschwerden im Vormundschaftsrecht, vom Verwaltungsgericht 35 FFE und 8 übriges ZGB. Mit der Aufhebung des zweistufigen Verfahrens wird nun alles beim Verwaltungsgericht vereint. Dies erfordert aber zusätzliches Fachwissen und Ressourcen auf der Stufe des Verwaltungsgerichts, da neue und bisher nicht bearbeitete Themenbereiche beurteilt werden müssen und sich die Zahl der zu beurteilenden Beschwerden beim Verwaltungsgericht stark vergrössern wird.

Die Aufsichtsbehörde hat die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen, ohne materiell im Einzelfall entscheidungsbefugt zu sein.⁹ Dies wird unter anderem durch die Formulierung von Standards, durch regelmässige Visitationen und die Organisation und Pflege von fachlichem Austausch unter den beiden Behörden erreicht. Bisher wurde die Aufsicht vom Regierungsrat und dem entsprechenden Departement wahrgenommen. Es bestand bisher die Gefahr einer gewissen Vermischung zwischen der aufsichtsrechtlichen und der beschwerderechtlichen Tätigkeit. Diese Gefahr wurde in der Vergangenheit durch strikte Trennung und Aufteilung auf den Rechtsdienst (Beschwerden) und das Departement (Aufsicht) gebannt. Mit der zwingenden Ansiedelung des Beschwerdeweges auf Stufe Verwaltungsgericht ist nun eine Trennung dieser Funktionen möglich. Das Verwaltungsgericht würde mit der gleichzeitigen Überbindung der Aufsichtstätigkeit der Gefahr des Verlusts der richterlichen Unabhängigkeit und der Gewaltentrennung ausgesetzt. Somit rechtfertigt es sich, als Aufsichtsbehörde den Regierungsrat oder ein Departement zu wählen, damit eine rechtsstaatlich problematische Vermischung von Funktionen beim Verwaltungsgericht vermieden werden kann. Notwendig wird es aber sein, dass das Verwaltungsgericht einen regelmässigen Fachaustausch mit der Aufsichtsinstanz pflegt, resultieren doch erfahrungsgemäss aus den materiellen Rechtsmittelverfahren Erkenntnisse, welche für die Gestaltung einer aktiven Aufsichtstätigkeit notwendig sind (z.B. Verfahrensmängel, Organisationslücken, fehlende rechtliche Standards etc.).

5.3.6 Behördensekretariat

Zur Unterstützung der Arbeit der neuen Fachbehörde ist der Aufbau eines professionellen Behördensekretariats geboten. Die vom neuen Recht geforderten Fach- und Methodenkompetenzen können nicht alle vollumfänglich im Spruchkörper selber vorhanden sein, aber die Fachbehörde muss die Möglichkeit haben, diese Kompetenzen jederzeit bei Bedarf abrufen zu können. In den heute bereits bestehenden professionellen Organisationen hat es sich bewährt, dieses notwendige Fachwissen in den Behördensekretariaten aufzubauen, die unter der Leitung der Fachbehörde

⁹ Siehe dazu Botschaft BBI 2006 7074.

stehen. Folgende Kompetenzen sind für die neue Fachbehörde im Behördensekretariat vorzusehen:

- Kanzlei: Geschäftskontrolle, Register- und Protokollführung, Administration, betriebliches Finanzmanagement, Gebühreninkasso etc.
- Abklärungsdienst: Abklärungen Gefährdungsmeldungen, vertiefte Sachverhaltsabklärungen, Vernetzung mit lokalen Sozialdiensten, Anhörungen, vertiefte juristische Abklärungen etc.
- Revisorat: Inventarisierung, Rechnungs- und Berichtsprüfung, Vermögensverwaltung

Wichtig ist, dass bei einer professionellen Behörde diese Ressourcen zu einem grossen Teil innerhalb der Organisation vorhanden sind und nicht von externen Leistungsanbietern bezogen werden müssen. Nur so kann sich die Fachbehörde zu einem klaren Kompetenzzentrum entwickeln. Selbstverständlich ist es auch weiterhin geboten, spezialisierte Abklärungen (z.B. medizinisch-psychologische Fachgutachten, kinderpsychiatrische Gutachten, weitergehende Sozialberichte etc.) von Dritten erstellen zu lassen. Diesbezüglich wird die Fachbehörde analog der heutigen Situation auf spezialisierte Fachdienste, die Sozialdienste der Gemeinden und weitere Fachpersonen wie Ärzte, Psychiater etc. angewiesen sein.

Dieses Behördensekretariat arbeitet ausschliesslich für die Fachbehörde und nimmt keine administrativen oder inhaltlichen Arbeiten für die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger wahr. Eine klare Funktionsabgrenzung zwischen Behördenebene und Mandatsträgerebene wird damit erreicht.

5.3.7 Kennzahlen

Mit der Umsetzung des revidierten Rechts werden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, wie unter Punkt 2 ausgeführt, in quantitativer wie qualitativer Hinsicht neue Aufgaben zugeordnet. Es existieren nirgends Hinweise, weder in den Vorarbeiten der Expertenkommission noch in der Botschaft, welchen Mehraufwand dies bedeutet oder wie dieser allenfalls zu eruieren ist. Insbesondere für die differenzierte Ausgestaltung der massgeschneiderten Massnahmen werden aber im Abklärungsbereich zusätzliche Ressourcen erforderlich sein. Zudem ist mit mehr formellen Entscheidungen zu rechnen. Sofern das Institut des Vorsorgeauftrags bei der Bevölkerung Anklang findet, darf die Arbeit für die Überprüfung dieser Vorsorgeaufträge ebenfalls nicht unterschätzt werden.

Vergleiche mit heutigen Vormundschaftsbehörden in vergleichbarer Grösse (z.B. Stadt St. Gallen, Winterthur, Luzern) zeigen auf, dass mit den Aufgaben aus dem heutigen Recht bei einer Gröszenordnung von rund 1400 bestehenden Massnahmen und rund 400 neu angeordneten Massnahmen rund 15 Personalstellen notwendig sind, um die Arbeit bewältigen zu können. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2000 bei den zwölf grössten Vormundschaftsbehörden der Schweiz hat keine klareren Resultate hervorgebracht, da die Umsetzung und die Praxis der Arbeit in den Kantonen zu unterschiedlich ist. Bei diesen Zahlen ist die Miliztätigkeit der Behörde noch nicht eingerechnet, es handelt sich nur um den Stellenanteil der professionell tätigen Personen, welche heute auf der Ebene des Behördensekretariats angesiedelt sind. Ein Teil dieser Aufgaben wird nun neu von der hauptberuflich tätigen Fachbehörde wahrgenommen, ein grosser Teil wird aber nach wie vor vom Behördensekretariat ausgeführt werden. Im Unterschied zur heutigen Situation wird das Behördensekretariat künftig ausschliesslich Aufgaben auf der Behördenebene wahrnehmen. Eine Vermischung mit Sachbearbeitungsaufgaben aus der konkreten Mandatsführung ist nicht mehr möglich, da beide Organisationseinheiten (Behördenebene und Mandatsführungsebene) organisatorisch klar voneinander getrennt funktionieren müssen. Für die Leitung der Fachbehörde und die Leitung des Behördensekretariats (Personalführung, Kommunikation, Finanzen etc.) ist mit einem Stellenanteil von ca. 50 Prozent zu rechnen.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde muss neu aufgrund der Zuständigkeitserweiterung, insbesondere in Bezug auf die alleinige Zuständigkeit im Kindesschutzbereich und die Zuständigkeit bei der fürsorglichen Unterbringung, im Prinzip 24 Stunden erreichbar sein. Dies erfordert Ressourcen für den Aufbau einer Pikettorganisation. Das muss bei der Schätzung der erforderlichen Stellenwerte mitberücksichtigt werden. Ausgehend von den oben ausgeführten heutigen Stellenwerten und unter Berücksichtigung der neuen Aufgaben und Zuständigkeiten, welche auf die Behörde zukommen, ist für den Kanton Schwyz bei zwei Behörden auf der Basis von ca. 1400 laufenden Mandaten bei 350 bis 400 Neuentscheidungen mit folgenden Kennzahlen zu rechnen:

Funktion Fachbehörde	Innerer Kantonsteil (%)	Äusserer Kantonsteil (%)	Total Stellenprozent
Leitungsfunktion/Präsidium Behörde/Juristische Fachkompetenz	100	100	200
Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin	100	100	200
Behörde Total Stellenwerte	200	200	400

Funktion Behördensekretariat	Innerer Kantonsteil (%)	Äusserer Kantonsteil (%)	Total Stellenprozent
Juristische Fachkompetenz	150	150	300
Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin	200	200	400
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei	200	200	400
Inventarisierung/Rechnungsprüfung	150	150	300
Gesamthaft	700	700	1400

Zu berücksichtigen ist, dass in einer Übergangsphase (Aufbau der Behörden und der Behördensekretariate, Übernahme aller bestehenden Massnahmen von den bisherigen Behörden etc.) zusätzliche Ressourcen benötigt werden und die Behörde und einzelne Mitarbeitende ca. sechs bis zwölf Monate vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts bereits eingestellt werden müssen, damit die Behörde zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes tatsächlich auch arbeitsbereit ist (weitere Ausführungen siehe unter Punkt 11).¹⁰

Die vorliegenden Kennzahlen basieren lediglich auf Einschätzungen und Annahmen, wie sich das neue Recht auswirken könnte. Im Verlauf der ersten zwei bis drei Jahre der Umsetzung des neuen Rechts wird sich zeigen, ob eine Anpassung der Ressourcen notwendig ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der angeordneten und geführten Mandate unterschiedlich entwickeln kann.

Mit der Ausschaltung der verwaltungsinternen Überprüfungsinstanz wird die Beschwerdeinstanz über viel mehr Dossiers zu entscheiden haben, als dies unter dem bisherigen zweistufigen Verfahren der Fall war. Zudem sind auch hier neue Fachgebiete (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, freiheitsbeschränkende Massnahmen etc.) im Beschwerdefall zu beurteilen. Dazu sind auf der Stufe Verwaltungsgericht Ressourcen sowohl fachlicher, personeller und räumlicher Art notwendig. Die heutige Verwaltungsgerichtsorganisation stösst mit ihren Kapazitäten schon längere Zeit an die Grenzen des Machbaren (starke Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers, vermehrt aufwendige Verfahrensabläufe). Wie gross die Ressourcenanpassung anfallen wird, ist auf der Basis der heutigen Kenntnisse sehr schwierig zu beurteilen und muss im Projektverlauf zusammen mit Vertretern und Vertreterinnen des Verwaltungsgerichts erarbeitet werden.

¹⁰ Siehe dazu Erfahrungen aus dem Kanton Glarus bei der Kantonalisierung des Vormundschaftswesens 2007.

5.3.8 Vorentscheid Steuergruppe

Basierend auf den erfolgten Ausführungen wird von der Steuergruppe für die Neuorganisation der Behörde im Kanton Schwyz Folgendes vorgeschlagen:

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	
1. Einzugsgebiet der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	<ul style="list-style-type: none">- Zwei Behörden an zwei Standorten, einer im inneren, der andere im äusseren Kantonsteil
2. Personelle Zusammensetzung des Spruchkörpers	<ul style="list-style-type: none">- Grundsätzlich Dreier-Kollegium und Einzelkompetenzen- Präsidium: hauptamtlicher Jurist oder Juristin- Zwei nebenamtliche Fachpersonen aus den Bereichen Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Medizin/Psychiatrie, Finanzwesen/Treuhand
3. Status der Fachbehörde	<ul style="list-style-type: none">- Spezialisierte Verwaltungsbehörde- Interdisziplinär- Unabhängiges Fachorgan- Keine Koppelung mit anderen Aufgaben (Sozialhilfe, Erbschaftswesen)
4. Behördensekretariat	<ul style="list-style-type: none">- Aufgaben: Verfahrens- und Abklärungsunterstützung, administrative Unterstützung, Kontrolltätigkeit- Qualifizierte Fachpersonen mit juristischem und sozialarbeiterischen Kompetenzen, Finanz- und Verwaltungskompetenzen
5. Verfahren	<ul style="list-style-type: none">- Kantonales Verwaltungsverfahren gemäss VRP mit entsprechenden Spezialnormen
6. Aufsichtsbehörde	<ul style="list-style-type: none">- Einstufig ausgestaltet- Regierungsrat oder Departement- Administrative Aufsichtsbehörde
7. Beschwerdeinstanz	<ul style="list-style-type: none">- Einstufig ausgestaltet- Kammer für Kindes- und Erwachsenenschutz des Verwaltungsgerichts- Rechtsmittelinstanz

5.4 Trägerschaftsmodelle

5.4.1 Kanton als Träger

Die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden kantonalisiert und die Behörde wird als separate Verwaltungseinheit administrativ dem Departement des Innern angegliedert. Für den fachlichen Teil der Arbeit untersteht sie der Aufsicht des Regierungsrates und den Fachentscheidungen des Verwaltungsgerichts. Die Behördenmitglieder werden durch den Regierungsrat gewählt, die qualifizierten Mitarbeitenden gemäss Kompetenzordnung durch die entsprechend vorgesetzten Personen.

Vorteile:

- Eingliederung in eine bestehende Verwaltungsorganisation
- Klare Strukturen und Zuständigkeiten für den Aufbau einer neuen Behördenorganisation, Aufbau aus einer Hand
- Gemeinsame Vorgaben bei der Besetzung der entsprechenden Stellen (Fachlichkeit, Anforderungsprofil, Stellenschlüssel, Finanzierung etc.)
- Einbezug der lokalen Kenntnisse im Rahmen des Abklärungsverfahrens, auf Entscheidungsebene besteht kein Raum für gemeindeautonome Ermessensentscheide
- Staatshaftung durch den Kanton
- Entwicklung einer einheitlichen kantonalen Praxis
- Gegenseitige Stellvertretung der Behörden
- Gemeinsames Wissensmanagement (Bibliothek, Entscheidungssammlung, Praxis etc.)
- Optimale Nutzung gemeinsamer Synergien (IT, Materialeinkauf, Büromöbel etc.)
- Keine zusätzlichen Strukturkosten (z.B. Gemeindeverbände)

Nachteile:

- Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht konsequent umgesetzt, Vermischung im Sozialbereich
- Aufbau eines neuen Standorts mit Verwaltungsinfrastruktur im äusseren Kantonsteil
- Neue Kosten für den Kanton

5.4.2 Bezirke als Träger

Die Bezirke werden mit den Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes betraut. Die Bezirke müssen untereinander neue Formen der Zusammenarbeit finden, denn keiner der Bezirke, ausser vielleicht der Bezirk Schwyz, erreicht nur annähernd die Grösse, welche eine professionelle Behördenorganisation erfordert. Es bestehen bereits verschiedene Formen der Zusammenarbeit für die Erledigung operativer Aufgaben auf Bezirksebene, ein Zusammenschluss verschiedener Bezirke auf öffentlich-rechtlicher Vertragsbasis zum Aufbau einer neuen Behördenorganisation aber würde ein Novum im Kanton Schwyz bedeuten, wäre aber durchaus vorstellbar. Möglich wäre aber auch ein Sitzbezirkmodell, bei welchem zwei Bezirke die Behördenorganisation selbstständig professionalisieren und die anderen Bezirke die Leistungen mittels eines öffentlich-rechtlichen Leistungsvertrags einkaufen. Damit entsteht keine gemeinsame Körperschaft und die Behörde untersteht administrativ der Bezirksbehörde am Sitz. Der Kanton steuert durch kantonale Vorgaben die entsprechende Zusammensetzung der gemeinsamen Fachbehörde. Als Beschwerdeinstanz amtiert das kantonale Verwaltungsgericht, die Aufsichtstätigkeit wird durch den Regierungsrat oder das Departement wahrgenommen.

Vorteile:

- Bereits vorhandene Struktur, wenn Sitzmodell gewählt wird
- Einbindung bestehender Vernetzungen
- Bessere lokale Vernetzung der Fachbehörde

Nachteile:

- Aufbau einer neuen Trägergemeinschaft
- Wenn Verbundlösung: Zeitintensiv und eher komplizierte Entscheidungswege betreffend Wahl und Bestellung der Behörde und bezüglich administrativer Führung der Fachbehörde
- Frage der Kostenverteilung (Solidarität oder nach Aufwand?)
- Finanzierung durch die Bezirke

- Rolle des Kantons bei der Definition der Fachlichkeit muss stark sein, sonst besteht die Gefahr zu grosser Unterschiede zwischen den Regionen; dadurch Einschränkung der Autonomie der Entscheidungen der Bezirke
- Es besteht Staatshaftung; haftbar aus Bundesrecht ist zwingend der Kanton. Kanton kann einen Rückgriff auf die Personen, die den Schaden verursacht haben, nach kantonalem Recht vorsehen. Kanton wird also trotzdem eingebunden.
- Mehrfachunterstellung (administrativ der Trägerschaft, fachlich dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht)
- Reorganisationskosten und Neuaufbau fallen bei mindestens zwei neuen Organisationen an
- Wenige Synergien bezüglich IT, Dokumentation etc.

5.4.3 Gemeinden als Träger

Die Gemeinden erfüllen wie bis anhin die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Durch strenge kantonale Vorgaben betreffend Anforderungen an die Fachbehörden (Organisation, Anforderungsprofil, Pensum etc.) werden die Gemeinden nicht in der Lage sein, diese Aufgabe wie bisher autonom auf Gemeindeebene auszuführen. Die Gemeinden müssen sich zu grösseren Einzugsgebieten zusammenschliessen. Sie haben wie die Bezirke zwei Möglichkeiten, sich in Verbandsstrukturen zu organisieren oder eine Gemeinde mittels Verwaltungsvereinbarungen mit der Aufgabe zu betrauen (Sitzgemeindemodell).

Vorteile:

- Bereits vorhandene Struktur, wenn Sitzmodell gewählt wird
- Bereits bestehende Vernetzung zu Fachstellen
- Eventuell bereits bestehende regionale Gemeindeverbände, welche diese Aufgabe übernehmen könnten
- Finanzierung wie bisher

Nachteile:

- Aufbau einer neuen Trägergemeinschaft
- Wenn Verbundlösung: Zeitintensiv und komplizierte Entscheidungswege betreffend Wahl und Bestellung der Behörde und bezüglich administrativer Führung der Fachbehörde
- Frage der Kostenverteilung (Solidarität oder nach Aufwand?)
- Finanzierung: Gemeinden, aber tendenziell Kostensteigerung aufgrund der Anforderungen an die Professionalität und Wechsel von nicht bezahlter Milizarbeit zu professioneller Aufgabenerfüllung
- Rolle des Kantons bei der Definition der Fachlichkeit muss stark sein, sonst besteht die Gefahr zu grosser Unterschiede zwischen den Regionen; Gemeindeautonomie hat bei der Bestellung der Fachbehörde keine Bedeutung
- Mehrfachunterstellung (administrativ der Trägerschaft, fachlich dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht)
- Es besteht Staatshaftung; haftbar aus Bundesrecht ist zwingend der Kanton. Kanton kann einen Rückgriff auf die Personen, die den Schaden verursacht haben, nach kantonalem Recht vorsehen. Kanton wird also trotzdem eingebunden.
- Weitere?

5.4.4 Vorentscheid Steuergruppe

Die Steuergruppe favorisiert die beiden Lösungen der kantonalen Trägerschaft oder der Trägerschaft der Bezirke. Bei einer kantonalen Trägerschaft ist neben den aufgeführten klaren Vorteilen zu gewichten, dass der Neuaufbau der Behördenorganisation, der durch die Gesetzesänderung notwendig wird, am effizientesten durch einen Aufbau unter klarer Führung des Kantons mit

einheitlichen Vorgaben erfolgen kann, die Umsetzung des neuen Rechts anschliessend unter klaren Standards geschieht und der Kanton die entsprechenden Vorgaben direkt durchsetzen kann. Bei einer Trägerschaft auf Ebene der Bezirke sind nur relativ wenige Akteure beteiligt, sodass ein Neuaufbau einer Trägerschaftsorganisation mittels öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsformen noch effizient geschehen kann. Der Kanton würde in diesem Fall die klaren Standards für die Anforderungen an die Behörden und Organisation ebenfalls vorschreiben, um eine einheitliche Umsetzung garantieren zu können. Bei beiden Varianten geschieht die Vernetzung mit den lokalen Kenntnissen im Rahmen der Sachverhaltsabklärung (Einbezug der lokalen Sozialdienste), auf der Entscheidungsebene selber sind keine speziellen lokalen Kenntnisse mehr notwendig.

Bei einer Trägerschaft auf der Ebene der Gemeinden müssten sich 30 Gemeinden in zwei unterschiedlichen Trägerorganisationen neu organisieren, die Koordination und Vereinheitlichung würde dadurch erschwert, der Kanton müsste trotzdem mittels klaren Vorgaben den Aufbau und die Anforderungen an die Fachbehörden steuern, um die Minimalanforderungen durchzusetzen, und der autonome Entscheidungsspielraum und die Einflussnahme der Gemeinden wäre sehr eng und begrenzt. Die Vernetzung mit den lokalen Kenntnissen müsste analog der kantonalen Lösung erfolgen und ist auch bei einer so grossen Trägerorganisation von allen Gemeinden damit nicht direkter.

6 Organisation der Mandatsführung

6.1 Aktuelle Situation

Die vormundschaftlichen Mandate werden im Kanton Schwyz aktuell unter ganz unterschiedlichen Organisationsformen geführt. Es gibt drei regionale Amtsvormundschaften (Höfe, Einsiedeln und Gersau), welche für die angeschlossenen Gemeinden Mandate führen. Die anderen Gemeinden übertragen die Mandatsführung ihrem eigenen Sozialdienst oder ihrer eigenen Amtsvormundschaft. In allen Gemeinden führen zudem private Mandatsträger und Mandatsträgerinnen Mandate. Ende 2008 wurden 311 Mandate von Privaten geführt und 1177 von professionellen Personen auf den Amtsvormundschaften. In einzelnen Gemeinden bestehen Vermischungen zwischen der Behördenarbeit und der Mandatsführung, teilweise wird administrative Unterstützung vom Vormundschaftssekretariat auch für die Mandatsführung geleistet und umgekehrt.

Mit der Professionalisierung der Behördenarbeit ist auch die Umsetzung der Mandatsführung einer kritischen Beurteilung zu unterziehen. Die Fachbehörde muss neu die Mandatsführung nicht nur im Rahmen der regulären Rechenschaftsablage formell überprüfen, sie muss auch für die notwendige Instruktion, Beratung und Unterstützung besorgt sein (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). Dies erfordert eine gezielte und geplante Rekrutierung und Auswahl der Mandatsträger und Mandatsträgerinnen, einen permanenten Zugang zu den Beratungsleistungen der professionellen Mandatsträger und Mandatsträgerinnen und eine organisatorische Nähe zur Fachbehörde. Eine Zersplitterung der Mandatsführung in kleine, dezentrale Organisationen würde diese Aufgabe der Fachbehörde stark erschweren.

6.2 Konsequenzen für die künftige Organisation

Parallel zur künftigen Organisation der Fachbehörde ist von der gleichen Trägerorganisation die professionelle Mandatsführung aufzubauen. Im Kanton Schwyz ist somit von zwei Mandatsführungszentren auszugehen, welche je rund 600 Mandate führen. Dies ist eine Betriebsgrösse, welche es erlaubt, unter professionellen Strukturen effiziente Arbeit zu leisten. Die konkrete Or-

ganisation der Betreuungsarbeit kann im Detail dazu führen, dass ausgehend von diesen Mandatsführungszentren auch lokale Stützpunkte eingerichtet werden, damit die konkrete Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten und die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe optimal abgestimmt werden kann.

6.3 Kennzahlen

Generell kann für den Aufbau der regionalisierten Form der Mandatsführung von Kennzahlen ausgegangen werden, welche heute im Vormundchaftsbereich angewendet werden. Es ist dies eine Mischung von verschiedenen Aspekten, die garantieren soll, dass die verschiedenen Bedürfnisse (fachliche Betreuung, administrative Betreuung, Vertretungshandlungen) abgedeckt werden können. Neu ist vorgeschrieben, dass der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin über die erforderliche Zeit verfügen muss, um das Mandat persönlich führen zu können (nArt. 400 Abs. 1 ZGB). Somit fällt ausser Betracht, dass eine Person als Mandatsträger oder Mandatsträgerin eingesetzt werden kann und anschliessend alles an Dritte delegiert. Dementsprechend muss der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin über Zeit zur persönlichen Betreuung verfügen.

1. Kennziffer: *Nettoberatungsstunden Beratung/Betreuung pro Jahr für eine 100%-Stelle Mandatsführung*

Diese Kennziffer dient dazu, den Beratungsaufwand mit den Fallzahlen zu vergleichen. Die Nettoberatungsstunden pro Jahr für eine 100%-Stelle in der Mandatsführung lassen sich wie folgt berechnen:

Bereich	Stundenaufwand
Jahresarbeitszeit pro Jahr	2100 Stunden
Wochenarbeitszeit 42 Stunden	
▪ abzüglich Ferien, Ø 4 Wochen pro Jahr	168 Stunden
▪ abzüglich Weiterbildung und Fachveranstaltungen (5 Tage)	42 Stunden
▪ abzüglich Sitzungen im Dienst (wöchentliche Sitzung)	100 Stunden
▪ abzüglich Krankheit/Militär/Reserve	50 Stunden
▪ abzüglich Fachberatung (Supervision)	20 Stunden
▪ abzüglich Arbeitspausen	50 Stunden
Nettoberatungsstunden durchschnittlich pro Jahr	ca. 1650 Stunden

2. Kennziffer: *Erfahrungswert Sachbearbeitung in der Mandatsführung*

Der Sachbearbeitungsaufwand lässt sich aufgrund von Erfahrungswerten in verschiedenen professionell organisierten Amtsvormundschaften berechnen. Im Durchschnitt werden pro 100 Prozent Mandatsführung zusätzlich ca. 80 bis 100 Prozent Sachbearbeitung benötigt, um die anfallenden administrativen und buchhalterischen Arbeiten erledigen zu können. Je nach Verteilung der Mandate im Erwachsenen- und Kinderbereich kann dieser Anteil variieren.

Werden diese beiden Kennzahlen nun auf die konkreten Fallzahlen der künftigen Mandatsführungszentren übertragen, so ergeben sich folgende generelle Zahlen für die personelle Ausstattung pro Zentrum der Mandatsführung:

600 Dossiers Mandatsführung x Ø 20 Stunden Beratung /Jahr	12'000 Beratungsstunden/Jahr
12'000 Beratungsstunden / 1650 Beratungsstunden Soll	730% Mandatsführung
730% Sozialarbeit x 0,75 Sachbearbeitung	550% Sachbearbeitung
Stellenleitung	ca. 80%

Diese Berechnung ergibt somit folgende generellen Personalressourcen:

Funktion Mandatsführung	Innerer Kantonsteil (%)	Äusserer Kantonsteil (%)	Total (%)
Leitungskompetenz	80	80	160
Mandatsführung (Sozialarbeit/Jurist)	730	730	1460
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei	350	350	700
Buchhaltung	200	200	400
Gesamthaft	1360	1360	2720

Um diese Berechnung zu überprüfen, können die nachfolgenden Kennzahlen 3 und 4 herangezogen werden:

3. Kennziffer: *Erfahrungswert Anzahl geführte Mandate pro 100 Prozent Mandatsträger*

Aufgrund von Erfahrungswerten wird die Fallzahl auf durchschnittlich max. 80 bis 100 Mandate einer 100%-Stelle Mandatsträger in der Mandatsführung geschätzt (je nach Ausgestaltung der Sachbearbeitung). Dies ergibt einen durchschnittlichen Beratungs- und Betreuungsaufwand für einen Fall von ca. 20 Stunden pro Jahr.

4. Kennziffer: *Erfahrungswert Mandatszahlen im Verhältnis zu den gesamten Stellenprozenten (Mandatsführung und Sachbearbeitung)*

Dieses Verhältnis bewegt sich im schweizerischen Durchschnitt bei 40 bis 60 Mandaten pro 100%-Stelle, ohne Leitungsanteil.

Der Vergleich mit den Kennzahlen 3 und 4 zeigt, dass bei einer Ausstattung mit 14.6 Stellen für die direkte Mandatsführung und rund 27 Stellen im Gesamten sich folgende Resultate ergeben:

Kennziffer 3: Mandate pro 100 Prozent Mandatsführung (1200 Mandate/14,6 Stellen): 82 Mandate

Kennziffer 4: Mandate pro 100 Prozent Gesamtressourcen (1200 Mandate/27 Stellen): 44 Mandate

Die Stellendotierung liegt somit im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

6.4 Vorentscheid Steuergruppe

Die Steuergruppe favorisiert die Vereinheitlichung der Trägerschaft der Fachbehörde und der Mandatsführungszentren. Nur so kann garantiert werden, dass die von der Behörde angeordneten Massnahmen mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen umgesetzt werden. Sind unterschiedliche Träger zuständig, sind heikle Schnittstellen bezüglich des Weisungsrechts, der Aufsicht und der Durchsetzung von Standards zu erwarten. Entsprechend dem Vorentscheid kantonale Trägerschaft oder Trägerschaft auf Bezirksebene bei der Fachbehörde sind demnach die Mandatsführungszentren auf Stufe Kanton oder Bezirk anzusiedeln.

7 Finanzierung

7.1 Ausgangslage

Für den Bereich Vormundschaft werden im Kanton Schwyz in den Gemeinderechnungen folgende Kosten ausgewiesen:

Jahr	Bruttokosten	Nettokosten
2007	4'548'061 Fr.	3'162'975 Fr.
2008	4'154'749 Fr.	3'072'409 Fr.

Diese Kosten sind eine Zusammenfassung der Aufwendungen, welche in den Gemeinderechnungen unter dem Konto Vormundschaft ausgeschieden werden. Dabei sind die Kosten der Behördenarbeit, der Vormundschaftssekretariate und die Kosten der Mandatsführung nicht separat ausgeschieden. Raumkosten, Infrastruktur etc. sind darin nur zum Teil enthalten. Wie weit diese Zahlen die tatsächlichen Aufwendungen für den Vormundschaftsbereich widerspiegeln, ist unsicher.

Mit der Neuorganisation des gesamten Vormundschaftswesens stellt sich die Finanzierungsfrage neu. Zu unterscheiden sind die Kosten der Fachbehörde (inkl. Behördensekretariat), der Organisation der Mandatsführung und die Folgekosten der verfügten Massnahmen.

7.2 Finanzierung Trägerschaft und Organisation Fachbehörde

Diejenige Gemeinwesenebene, welche neu die Trägerschaft über die Fachbehörde übernehmen wird, wird auch die entsprechenden Kosten zu tragen haben. Es handelt sich dabei um die Personalkosten der Fachbehörde und der Behördensekretariate, die Kosten für die Büroräumlichkeiten und die Kosten der Infrastruktur und des allgemeinen Verwaltungsbetriebs. Ein Teil dieser Kosten kann über Gebühren für das Verfahren und die Tätigkeit der Fachbehörde gedeckt werden, die Nettokosten jedoch sind von der Trägerschaft zu tragen. In diesem Umfang werden die Gemeinden, sollten sie nicht mehr Träger der Fachbehörden sein, entlastet. Ob ein entsprechende Lastenverschiebung zwischen dem neu zuständigen Gemeinwesen und den bisherigen stattfindet, ist noch nicht entschieden und wird im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten näher zu prüfen und zu entscheiden sein.

Weitere Kosten fallen bei der Anpassung der Ressourcen für die Tätigkeit des Verwaltungsgerichtes an (siehe Punkt 5.3.5 und 5.3.7).

7.3 Finanzierung Trägerschaft und Organisation Mandatsträger

Grundsätzlich wird die Mandatsführung aus dem Vermögen der betreuten Personen finanziert. Die Kantone sind verpflichtet, dazu die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen und die Situation zu regeln, wenn bei der betreuten Person kein Vermögen vorhanden ist (nArt. 404 Abs. 3 ZGB). Heute werden die Kosten für die professionellen Mandatsträger und Mandatsträgerinnen grundsätzlich von den Gemeinden getragen, abzüglich der Leistungen der betreuten Personen. Je nachdem, auf welcher Ebene künftig die Mandatsführung angesiedelt wird (Trägerschaft Kanton oder Bezirke oder Gemeinden), werden diese Kosten neu von einer anderen Gemeinwesen getragen werden. Ziel des Neuaufbaus ist, eine Einheit zu schaffen für die Finanzierung der Fachbehördenebene und die Finanzierung der Mandatsführung. Auch hier ist eine entsprechende Lastenverschiebung zwischen dem bisher zahlenden Gemeinwesen und dem künftigen zu prüfen.

7.4 Finanzierung der Massnahmekosten

Neben den konkreten Kosten für die Mandatsführung fallen weitere Folgekosten (z.B. Finanzierung Heimaufenthalte, angeordnete Therapiemassnahmen etc.) an. Soweit die betroffenen Personen oder allfällige unterhalts- oder unterstützungspflichtige Personen nicht für diese Kosten aufkommen können, werden diese Kosten im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, gestützt auf das kantonale Sozialhilfegesetz (ShG) und das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), vom zuständigen Gemeinwesen getragen. Hier findet zur bisherigen Regelung keine Änderung statt.

7.5 Finanzierung der Neuorganisation und Überführung ins neue Recht

Die Reorganisation und der Neuaufbau der Fachbehörde mit der entsprechenden Infrastruktur, die Übergabe aller bisherigen Mandate an die neue Organisation und die Installation der konkreten Verwaltungsorganisation erfordern weitere zusätzliche Finanzmittel. Ebenfalls ein allfälliger Neuaufbau von verschiedenen regionalen Mandatsführungszentren. Eine Kostenschätzung kann erst erfolgen, wenn die Grundzüge der neuen Trägerschaft entschieden sind.

8 Auswirkungen der Neuorganisation auf die bisherigen Mitarbeitenden

Von der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Schwyz sind viele Personen als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffen. Je nachdem, wie der Entscheid über die Trägerschaft ausfallen wird, werden die entsprechenden Aufgaben nicht mehr von der gleichen Trägerschaft wahrgenommen. Dies bedeutet für die bisherigen Mitarbeitenden eine Veränderung des bisherigen Arbeitsverhältnisses.

Im Rahmen der Neuorganisation ist es das Ziel, die bisherigen Mitarbeitenden entsprechend ihrer Qualifikation und Erfahrung in den neuen Strukturen weiter beschäftigen zu können, damit einerseits eine Arbeitsplatzsicherung und Perspektive für die bisherigen Mitarbeitenden erreicht werden kann und andererseits das vorhandene Know-how nicht verloren geht und speziell im Bereich der Mandatsführung für die betreuten Personen die Konstanz in der Betreuung sichergestellt werden kann. Zudem werden mit dem Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts die entsprechenden Fachkompetenzen auf dem gesamtschweizerischen Stellenmarkt sehr gesucht sein, sodass eine frühzeitige Verhandlung und Verpflichtung der bisherigen Mitarbeitenden sehr wichtig ist. Dass es aber aufgrund der neuen Aufgaben und Anforderungen vereinzelt zu Kündigungen kommen kann, ist nicht auszuschliessen.

9 Erbschaftswesen

Der Kanton Schwyz ist einer der wenigen Kantone, der die Aufgaben im Erbschaftswesen an die Vormundschaftsbehörden in der Gemeinde delegiert hat. Diese Aufgaben sind über die Jahre immer komplexer und schwieriger geworden (z.B. Erbbescheinigungen, Testamentseröffnungen, Erbensuche etc.) und es rechtfertigt sich, die Zuordnung dieses Aufgabengebietes neu zu überdenken. Eine Kombination mit der Arbeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde ist nicht mehr denkbar, da die entsprechenden Fachkompetenzen sich mit dem neuen Anforderungsprofil der Fachbehörde nicht mehr decken.

Möglich ist, das Erbschaftswesen als Gemeindeaufgabe beizubehalten, wobei sich die Gemeinden mittels Leistungsvereinbarung gegenseitig verpflichten und so das entsprechende Fachwissen sichern können. Das Erbschaftswesen könnte aber auch als neue Aufgabe den Bezirksgerichten übertragen werden, welche bereits heute über die entsprechenden juristischen Fachkompetenzen im Erbschaftswesen verfügen. Im Lauf der Gesetzgebungsarbeiten wird diese Frage zu entscheiden sein.

10 Ergebnisse der Anhörung der Begleitkommission

Am 8. Mai 2009 hat eine erste Präsentation des Grundlagenberichts und Anhörung in der Begleitkommission stattgefunden. In ihren ersten Stellungnahmen haben die Teilnehmenden grossmehrheitlich die Vorschläge betreffend Fachbehörde, gerichtlicher Beschwerdeinstanz und Verfahren befürwortet. Insbesondere wurde die Zusammensetzung der Fachbehörde, die Konzentration auf zwei professionelle Behörden und die Organisation (Behördensekretariat) als mit den Anforderungen aus dem neuen Gesetz vereinbar bewertet. Auch die Ansiedelung der Trägerschaft der Mandatsführung bei der gleichen Trägerschaft wie die Fachbehörde scheint mehrheitlich unbestritten zu sein.

Kritisch wurde angemerkt, dass die Vernetzung mit den lokalen Verhältnissen auch bei zentralisierten Behörden gewährleistet sein müsse und sich durch diese Neuorganisation eine konkrete Veränderung in der Zusammenarbeit der verschiedenen Anbieter von sozialen Dienstleistungen ergeben wird. Es sei auch in der neuen Organisation sicherzustellen, dass die Schnittstelle zwischen freiwilliger und angeordneter Hilfe funktioniere. Es wurde angeregt, dass die Mandatsführung nicht allein auf zwei Zentren zu verteilen sei, sondern weitere lokale Stützpunkte zu prüfen sind.

Als Hauptpunkt aber wurde als Frage die Finanzierung ins Zentrum gestellt. Einigkeit herrscht darüber, dass das entsprechende Gemeinwesen, welches die Trägerschaft übernimmt, auch für die Finanzierung der Organisation zuständig sein soll. Wie eine entsprechende Lastenverschiebung bei der Veränderung der heutigen Trägerschaft und damit Entlastung der Gemeinden zu erfolgen hat, soll im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten erarbeitet und diskutiert werden. Als Befürchtung der Gemeinden wurde geäussert, dass die Folgekosten einer Entscheidung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (allfällige weitere Massnahmen, Platzierungskosten etc.) gemäss Sozialhilfegesetz von den Gemeinden zu tragen sind und mit einer Professionalisierung allenfalls auch in diesem Bereich eine Kostensteigerung stattfindet. Mit einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den lokalen Sozialhilfeorganen und der neuen Fachbehörde sollen hier auch kostengünstige Varianten und lokal unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten berücksichtigt werden.

Die Absicht, die bisherigen Mitarbeitenden nach Möglichkeit in die neue Organisation mit einzubinden, wurde sehr begrüsst. Zu bedenken ist aber, dass bei der Neuorganisation der Fachbehörden und Behördensekretariate die Gemeinden ihre Aufgaben aus dem Vormundchaftswesen bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes nach wie vor zu erfüllen haben und dieser Umstand in der Umsetzung und dem Aufbau der neuen Organisation genügend zu berücksichtigen ist.

Die verschiedenen Anregungen und Anmerkungen sind in die Überarbeitung des Grundlagenberichts eingeflossen.

11 Überführung ins neue System

11.1 Übergangsbestimmungen des ZGB

Die Übergangsregelungen zur Einführung des revidierten Rechts finden sich in nArt. 14 und 14a SchIT ZGB. Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten (nArt. 14 Abs. 1 SchIT ZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (nArt. 14a Abs. 1 und 2 SchIT ZGB). Das bedeutet, dass mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts sich die Behördenorganisation und das Verfahren nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere müssen die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden vorhanden sein und funktionieren können, denn die bisherigen Behörden verlieren mit dem Inkrafttreten per sofort ihre Zuständigkeit.

Die Übergangsregelungen bezüglich der bestehenden Massnahmen sind differenziert ausgestaltet:

- Personen, die nach bisherigem Recht entmündigt worden sind, stehen mit dem Inkrafttreten unter umfassender Beistandschaft (nArt. 14 Abs. 2 SchIT ZGB), ob sie nun bisher unter Vormundschaft (Art. 369–372 ZGB) oder unter erstreckter elterlicher Sorge (Art. 385 Abs. 3 ZGB) standen. Die Eltern, welche bisher die erstreckte elterliche Sorge innehatten und neu als Beistand amten, sind so lange von der Inventarpflicht, der Pflicht zur periodischen Berichterstattung und der Einholung von Zustimmungen bei bestimmten Geschäften befreit, als die Erwachsenenschutzbehörde keinen anderen formellen Entscheid fällt (nArt. 14 Abs. 2 SchIT ZGB; nArt. 420 ZGB).
- Bestehende, durch einen Arzt angeordnete unbefristete fürsorgerische Freiheitsentziehungen sind innert sechs Monaten von der behandelnden Einrichtung der Erwachsenenschutzbehörde zu melden (nArt. 14 Abs. 4 SchIT ZGB) und von der Erwachsenenschutzbehörde betreffend Weiterführung oder Aufhebung der Unterbringung zu entscheiden.
- Bei allen anderen Massnahmen besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf, fallen diese doch erst nach drei Jahren von Gesetzes wegen dahin, wenn keine Überführung ins neue Recht stattgefunden hat (nArt. 14 Abs. 3 SchIT ZGB). Somit werden die Erwachsenenschutzbehörden Gelegenheit haben, anlässlich der ordentlichen periodischen Rechenschaftsprüfung bei den laufenden Fällen nach Art. 392–395 ZGB und Art. 386 ZGB die Überführung ins neue Recht zu prüfen.

11.2 Konsequenzen für die praktische Umsetzung

Der konkrete Aufbau der neuen Fachbehörde und des Behördensekretariats ist als Projekt mit einem Zeithorizont von zwei Jahren zu planen. Damit die Behörde am 1. Januar betriebsbereit ist, ist von einem Vorlauf von rund zwölf Monaten auszugehen. In dieser Zeit sind die Mitglieder der Fachbehörde zu wählen, das Personal zu rekrutieren und anzustellen und die gesamte Betriebsorganisation aufzubauen. Es kann davon ausgegangen werden, dass einzelne Personen, welche heute in verschiedenen Gemeinden des Kantons Schwyz das Vormundschaftswesen betreuen, auch in der künftigen Organisation beschäftigt werden können, soweit sie das Anforderungsprofil erfüllen. Die Übernahme der bestehenden 1400 Massnahmen erfordert eine sehr genaue und detaillierte Planung, welche trotz des einheitlichen Übergangs auf den 1.1. des entsprechenden Jahres gestaffelt zu gestalten ist. Erfahrungen aus dem Kanton Glarus aus dem Jahr 2007 (Kantonalisierung des Vormundschaftswesens, Übergang der Zuständigkeit von den Gemeinden an den Kanton) zeigen, dass die Verwaltungsorganisation vier bis sechs Monate vor dem eigentlichen Übergang der Zuständigkeit mindestens teilweise bereits personell besetzt sein sollte, damit die notwendigen Vorarbeiten ausgeführt werden können. Unabhängig von der gewählten Trägerschaftsorganisation sind für diesen Aufbau finanzielle Mittel notwendig.

Parallel dazu ist in der gleichen Zeitspanne der Aufbau der zwei Mandatsführungszentren vorzunehmen. Auch hier ist für den grundlegenden Aufbau und die Überführung der bestehenden Mandate mit einem Zeitrahmen von ca. zwei Jahren zu rechnen.

11.3 Zeitplan

Für die Neuorganisation Fachbehörde und Mandatsführung kann folgender grober Zeitplan mit inhaltlichen Arbeiten aufgestellt werden (Beginn zwölf Monate vor dem Inkrafttreten des Gesetzes):

11.3.1 Aufbau Fachbehörde und Behördensekretariat

	1.Q	2.Q.	3.Q	4.Q	1. Q	2. Q	3. Q	4. Q
Grundlagenerarbeitung								
Verordnungen/Weisungen/Reglemente	■	■	■	■				
Detailorganigramm (Aufbauorganisation)	■							
Raumkonzept/Infrastruktur Installation	■	■	■					
Zuordnung Personalressourcen	■	■						
Geschäftsordnung Fachbehörde			■	■				
Personal								
Stellen/Kompetenzbeschriebe	■							
Suche und Wahl Fachbehörde	■	■						
Ausschreibung und Anstellung übriges Personal	■	■	■					
Detailarbeiten								
Erarbeitung der Ablauforganisation		■	■	■				
Aufbau Managementinstrumente				■	■			
Erarbeitung von internen fachlichen Arbeitsinstrumenten			■	■	■	■	■	■
Einarbeitung der Mitarbeitenden			■	■	■	■		
Infrastruktur								
Raumbezug		■	■	■				
PC-Hard- und Software	■	■	■					
Verfahrensführung								
Vorbereitung der Übergabe der Mandate, Verfahren etc.		■	■	■				
Übergabe der Mandate und Verfahren				■	■			
Verfahrensleitung neue Verfahren					■	■	■	■
Überprüfung und Umwandlung bestehender Massnahmen					■	■	■	■
Kanzlei								
Aufbau Geschäftskontrolle, Registratur			■	■	■	■	■	■
Aufbau Dokumentation, Bibliothek etc.				■	■	■		

Anhang

Steuergruppe

- Regierungsrat Armin Hüppin, Vorsteher Departement des Innern (DI), Vorsitz
- Iwan Troller, Departementssekretär DI
- Evelyne Reich, Vorsteherin Amt für Gesundheit und Soziales, DI
- Prof. Dr. iur. August Mächler, Vorsteher Rechts- und Beschwerdedienst, Sicherheitsdepartement
- Dr. iur. Josef Hensler, Vizepräsident Verwaltungsgericht
- Vertreter des Finanzdepartements nach Bedarf

Fachausschuss

- Iwan Troller, Departementssekretär DI, Vorsitz
- Peter Schmid, Abteilungsleiter Soziales, Amt für Gesundheit und Soziales (AGS)
- Annemarie Mächler, Sachbearbeiterin AGS
- lic. iur. Carla Bolfig, Rechts- und Beschwerdedienst, Sicherheitsdepartement
- lic. iur. MPA und dipl. Sozialarbeiter FH Urs Vogel, externer Berater

Begleitkommission

- Josef Arnold, Vormundschaftspräsident Gemeinde Arth
- Ruedi Birchler, Vormundschaftspräsident Bezirk Einsiedeln
- Urs Bruhin, Gemeindeschreiber und Vormundschaftssekretär, Gemeinde Wangen
- Bernhard Diethelm, Fürsorgepräsident Gemeinde Vorderthal
- lic. iur. Petra Fetz, Vormundschaftssekretärin, Gemeinde Freienbach
- Roland Griesser, Leiter Amtsvormundschaft, Sozialzentrum Höfe
- Hanspeter Kennel, Vormundschafts- und Fürsorgepräsident, Gemeinde Steinerberg
- Roland Rätz, Leiter Soziale Dienste, Bezirk Küssnacht
- Dr. iur. Urs Tschümperlin, Bezirksgerichtspräsident, Bezirk Schwyz
- Maria Züger, Vormundschaftspräsidentin, Gemeinde Freienbach