

Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

(KONZEPTBERICHT ZUR UMSETZUNG IM KANTON OBWALDEN)

VOM 19. MAI 2010

Entwurf der Arbeitsgruppe vom 31. März 2010

Anpassung und Genehmigung der Projektaufsicht vom 19. Mai 2010

Anpassung (redaktionell) des Departements vom 21. Januar 2011



Kanton
Obwalden

Sicherheits- und Justizdepartement

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Projektaufbau und -organisation.....	4
3	Anforderungen an die Behörden aus Bundesrecht	4
3.1	Zuständigkeit und Aufgaben	4
3.2	Leitsätze für die Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit.....	5
3.3	Anforderungsprofil.....	6
3.4	Grundorganisation einer künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.....	11
3.5	Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)	12
4	Ausgangslage im Kanton Obwalden.....	12
4.1	Heutige Organisation	12
4.2	Aktuelle Zahlen der Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz	13
4.3	Haltung des Kantons Obwalden in der Vernehmlassung zum Vorentwurf.....	13
5	Grundmodell der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Obwalden ..	14
5.1	Überblick mögliche Organisationsvarianten	14
5.2	Behörde oder Gericht.....	14
5.3	Behördenorganisation.....	15
5.3.1	Anzahl und Ausgestaltung der Fachbehörde	15
5.3.2	Unterstützende Dienste (bisher Vormundschaftssekretariate).....	17
5.3.3	Beschwerdeinstanz.....	19
5.3.4	Aufsichtsinstanz.....	22
5.3.5	Verfahrensnormen	22
5.4	Trägerschaftsmodelle.....	23
5.4.1	Gemeinden als Träger	23
5.4.1.1	Verwaltungsvereinbarung (Sitzgemeinde)	23
5.4.1.2	Zweckverband	24
5.4.2	Kanton als Träger	24
5.4.3	Beurteilung der Varianten durch die Arbeitsgruppe	25
5.5	Kennzahlen für die erforderlichen Ressourcen auf Behördenebene.....	26
5.6	Auswirkungen der Neuorganisation auf die bisherigen Mitarbeitenden	28
6	Organisation der Mandatsführung	29
6.1	Aktuelle Situation	29
6.2	Beurteilung der Berufsbeistandschaften in den verschiedenen Gemeinden.....	29
6.3	Beurteilung einer zentralen Berufsbeistandschaft	30
6.4	Weiteres Vorgehen	31
7	Überführung ins neue System	31
7.1	Übergangsbestimmungen des ZGB	31
7.2	Konsequenzen für die praktische Umsetzung	32
8	Finanzierung	32
8.1	Ausgangslage	32
8.2	Finanzierung Trägerschaft und Organisation Fachbehörde	32
8.3	Finanzierung Trägerschaft und Organisation Mandatsträger	33
8.4	Finanzierung der Massnahmekosten.....	33
8.5	Finanzierung der Neuorganisation und Überführung ins neue Recht	33
8.6	Weiteres Vorgehen Finanzierung	33

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 (BBl 2009 141 ff). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Das revidierte Recht wird auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten (nArt. 14 Abs. 1 SchlT ZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (nArt. 14a Abs. 1 und 2 SchlT 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 Regierungsrat des Kantons Obwalden hat mit RRB vom 22. September 2009 (Nr. 143) entschieden, die Ausgestaltung und Organisation der künftigen Erwachsenenschutzbehörde und der gerichtlichen Beschwerdeinstanz im Rahmen eines Projekts anzugehen und zusammen mit den Gemeinden diese Neuorganisation vorzubereiten.

In der ersten Phase sollen die Grundlagen für den Variantenentscheid erarbeitet und mit den konkret betroffenen Akteuren in diesem Arbeitsfeld diskutiert werden (bis 3. Quartal 2010). Anschliessend wird der Regierungsrat basierend auf diesen Grundlagenarbeiten einen Variantenentscheid fällen. In der zweiten Phase sind die Gesetzesrevision und der organisatorische Aufbau zuhanden des Kantonsrats zu erarbeiten sowie die parlamentarischen Beratungen zu begleiten (bis 1. Quartal 2012). 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 beim zuständigen Sicherheits- und Justizdepartement. Im Übrigen richtet sich die Projektorganisation nach dessen Bericht vom 18. September 2009 betreffend Auftrag und Projektorganisation.

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 Beiständinnen und Beistände müssen neu durch die KESB instruiert, beraten und in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt werden (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). Im Bereich der fürsorglichen 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

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.

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 Erwachsenenschutz-massnahmeverfahren Betroffenen vermehrt durch rechtskundige Vertretungen begleiten und unterstützen lassen, was bei Bedürftigkeit bereits heute zu erheblichem Mehraufwand führt (Prüfung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 29 Abs. 3 BV). Mit der Umsetzung des neuen Rechts (z.B. Bestellung von Prozessvertretern: nArt. 449a ZGB) wird sich diese Belastung noch verstärken. 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 (nArt. 314abis). Für die KESB bedeuten diese Tendenzen ein erhöhtes Mass an verfahrensrechtlicher Sorgfalt und an profunder Kenntnis der Rechte der Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Kinderrechte.

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 Interessen-gegensätzen 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, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken⁴. **Damit definiert der Gesetzgeber klar, dass die Fachkompetenz nicht allein auf der Ebene des Behördensekretariats (bisher Vormundschaftssekretariate) vorhanden sein darf, sondern in der Behörde selber vorhanden sein muss.**

Das Anforderungsprofil⁵ 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. 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		
- Entgegennahme von Gefährdungsmeldungen - Einleitung, Überwachung und Sicherstellung der erforderlichen Abklärungen - Erteilen von Abklärungsaufträgen an Dritte - Beurteilung des Gefährdungspotenzials	- 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	- Gesprächsführungs- und Verhandlungskompetenz - Kriseninterventionskompetenzen - Vermittlungsfähigkeiten - Fähigkeit, mit Menschen in schwierigen Lebenssituationen umgehen zu können - Anhörungen korrekt durchführen können - Beachtung der Parteirechte

⁴ BBI 2006 7073.

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

Aufgaben	Fachkompetenz	Methodenkompetenz
- Anordnung von geeigneten Massnahmen, inkl. fürsorgische Unterbringung - Wahrung der Parteirechte (z.B. Anhörung, Akteneinsicht etc.) - Beurteilung unentgeltlicher Rechtspflege	- verstehen und zu würdigen. - Kenntnis des materiellen Kindes- und EWS-Rechts unter Einschluss von internationalrechtlichen Bestimmungen und Erschliessung der Lehre und Rechtsprechung dazu	- und Verfahrensgrundsätze - Korrekte Redaktion von Beschlüssen
2. Rekrutierung, Instruktion und Begleitung von privaten Mandatsträgern (MT) und Zusammenarbeit mit professionellen Mandatsträger/innen		
- Privatpersonen gewinnen und motivieren - Persönliche und fachliche Eignung beurteilen - Information über Rechte und Pflichten - Unterstützung in schwierigen Situationen - Fachaustausch mit professionellen MT - Entlassung von MT	- Kenntnisse der Personalrekrutierung und Beurteilung	- Verständlich informieren können - Nicht professionelle MT coachen und beraten können - Interdisziplinärer Fachdiskurs - Gesetzeskonformer und psychologisch geschickter Umgang mit Fehlern in der Mandatsführung
3. Aufgaben nach Errichtung der Massnahme		
- 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	- 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	- Korrekte Weisungen formulieren können - Kompetenz, die verschiedenen Rollen (KESB einerseits – Beistand andererseits) richtig interpretieren zu können und zu differenzieren - Analytische Fähigkeiten
4. Aufsicht		
- Vermögensverwaltung - Geschäftskontrolle - Datenbearbeitung, Verzeichnis der Massnahmen - Controlling,	- Gute Kenntnisse der Rechte und Pflichten der verschiedenen Organe - Administrative Kompetenzen - Vertiefte Finanz- und Buchhaltungskenntnisse	- Kompetenz, die verschiedenen Rollen (KESB einerseits – Beistand andererseits) richtig interpretieren zu können und zu differenzieren - Analytische Fähigkeiten

Aufgaben	Fachkompetenz	Methodenkompetenz
Berichtsprüfung, Rechnungsprüfung - Aufsichtsrechtliche Intervention gemäss neuem Recht		
5. Bearbeiten von Beschwerden		
- Beurteilung von Beschwerden gegen MT - Vernehmlassungen zu Beschwerden gegen Entscheide der Behörde	- Kenntnis des Verfahrensrechts	- Rechtsschriften verfassen können
6. Nicht mandatsgebundene Aufgaben (keine abschliessende Aufzählung)		
- 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 - Anordnung von Besuchsrecht - Prüfung und Auslegung von Vorsorgeaufträgen und Patientenverfügungen - Intervention bei Gefährdung der Interessen von Personen, die durch Vorsorgebeauftragte, Ehegatten, eingetragene Partner/innen vertreten sind - Beurteilung medizinischer Massnahmen - Beurteilung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen - Aufgaben gemäss Pflegekinderverordnung, namentlich Bewilligung und Aufsicht	- Kenntnis der nicht mandatsgebundenen Aufgaben der Behörde - Fundierte Kenntnisse des Ehe- und Kindesrechts - Grundkenntnisse über Beziehungs- und Familiendynamik - Grundkenntnisse der Entwicklungspsychologie - Grundkenntnisse im Medizinalbereich - Gute Kenntnis der neuen Rechtsinstitute	- Gesprächsführungs- und Verhandlungskompetenzen

Aufgaben	Fachkompetenz	Methodenkompetenz
7. Managementfunktionen		
- Stellenorganisation - Planung und Entwicklung - Organisationsentwicklung - Mitarbeiterführung, Mitarbeiterbeurteilung - Vernetzung mit Partnerorganisationen - Reporting und Kommunikation	- Vertiefte Managementkenntnisse - Führungskompetenzen - Kommunikationskompetenzen	- Mitarbeitende in einem belasteten Umfeld motiviert führen können - Fähigkeit zur politischen Kommunikation

Die heutigen kommunalen Miliz- und Laienbehörden sind in vielen Fällen auf die Fachmeinung der Verwaltungsmitarbeiter oder externen Fachleuten angewiesen, was zu einer Umkehrung der Hierarchieverhältnisse geführt hat. **Die Wiederherstellung der Hierarchie mit der Behörde als echten Entscheidungsträger ist ein Hauptpunkt der Revision des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und soll durch die Bildung von Fachbehörden erreicht werden.** Die Behörde selber muss nach verbindlichem Bundesrecht über interdisziplinären Sachverstand verfügen, damit die Verfahrensplanung und –leitung in den Händen der Behörde selber liegt, die Expertenmeinungen innerhalb der Behörde überprüft werden können und die Behörde zu einer eigenständigen, fachlich motivierten Entscheidung fähig ist. Folgende Hauptkompetenzen sollten in der Behörde demnach vorhanden sein:

- Materielles Familienrecht (Kindesrecht, Eherecht, Kindes- und Erwachsenenschutz), Personenrecht und Erbrecht
- Verfahrensrecht
- Sozialarbeit (Dynamik von Gefährdungssituationen, Dienstleistungssystem, Finanzierung etc.)
- Pädagogik/Heilpädagogik/Psychologie (namentlich Entwicklungspsychologie)

Allenfalls, soweit kombinierbar:

- Medizin (Allgemeinmedizin, Geriatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Erwachsenenpsychiatrie)
- Vermögensverwaltung/Treuhand
- Management und Personalführung

Zur Unterstützung der Arbeit der neuen Fachbehörde ist der Aufbau eines professionellen Behördensekretariates (Stabes) 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 stehen. Folgende Kompetenzen sind für die neue Fachbehörde im Behördensekretariat vorzusehen:

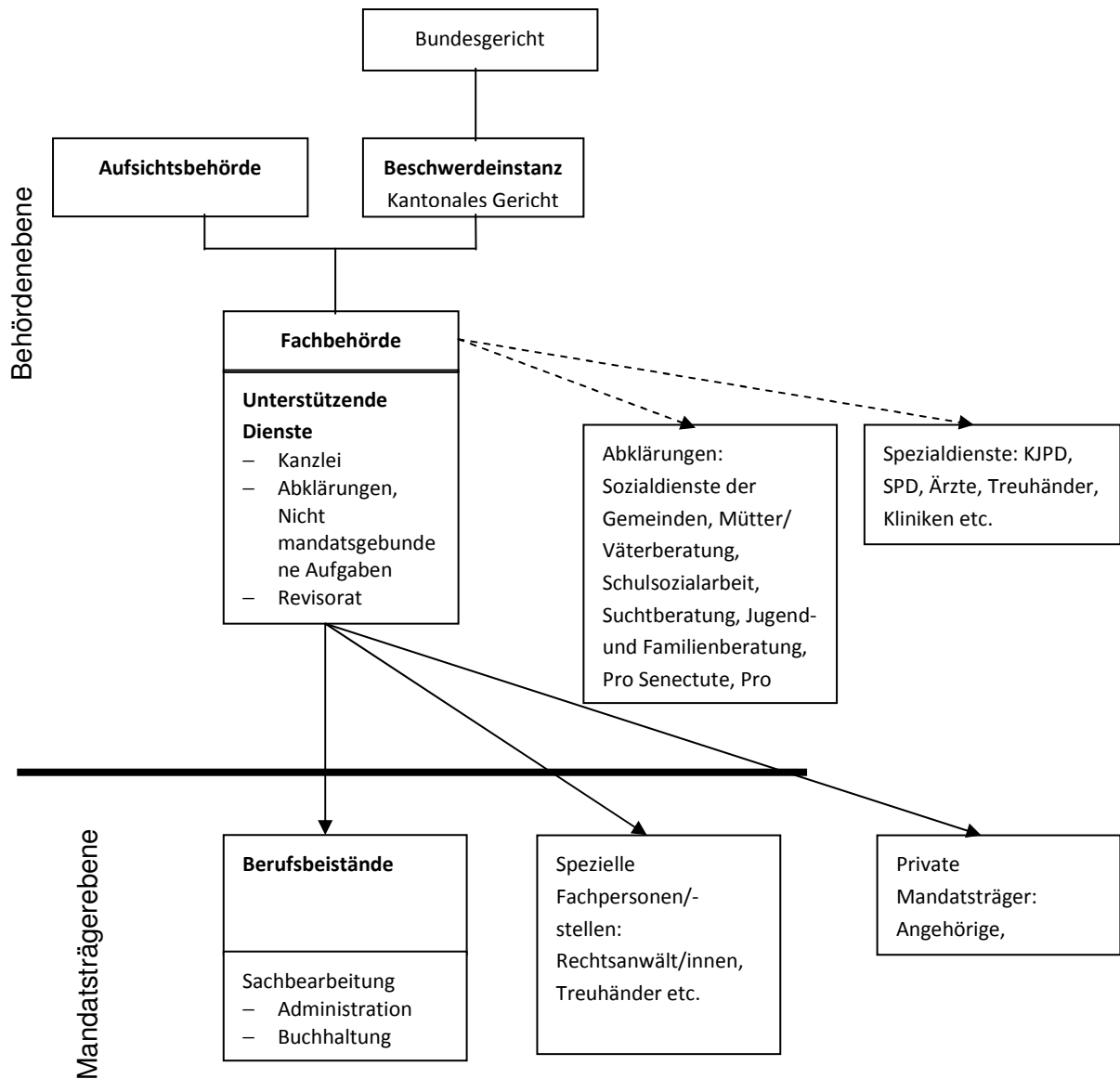
- Kanzlei: Geschäftskontrolle, Register- und Protokollführung, Administration, betriebliches Finanzmanagement, Gebühreninkasso etc.
- Abklärungsdienst: Abklärungen Gefährdungsmeldungen, vertiefte Sachverhaltsabklärungen, Vernetzung mit lokalen Sozialdiensten, Anhörungen, vertiefte juristische Abklärungen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

Der zentrale und wichtigste Punkt in der Neuorganisation wird die konkrete Definition der Schnittstelle zwischen den lokalen Sozialdiensten, der Mütter/Väterberatung, der Schulsozialarbeit, der Lehrerschaft, den verschiedenen „Pro Werken“ (Pro Infirmis, Pro Senectute, Pro Juventute) und weiteren sozialen Beratungsstellen im Kanton oder in der Zentralschweiz darstellen. Diese freiwilligen Beratungsstellen erfüllen heute teilweise Abklärungen und erbringen weitere Dienstleistungen im Auftrag der lokalen Vormundschaftsbehörde. Dies wird auch in der neuen Organisation nach wie vor so sein, denn es ist nicht möglich, dass sämtliche Abklärungen zentral durch das neue Behördensekretariat erledigt werden können. Wichtig ist, dass die lokale Vernetzung und der lokale Bezug zu den verschiedenen Alternativen von Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen im Rahmen der Abklärungen nach wie vor von zentraler Bedeutung sind und auch mit einer zentralisierten Behördenorganisation sichergestellt werden muss. Erfahrungen aus bereits heute professionalisierten Fachbehörden zeigen, dass Abklärungen im Kindes und Jugendbereich tendenziell vor Ort von den lokalen Sozialdiensten oder spezialisierten Fachstellen erledigt werden und die Fachbehörde mit ihrem Stab die Verfahrensleitung und die erforderlichen verfahrensleitenden Entscheidungen treffen sowie die Anhörungen durchführen, im Erwachsenenbereich in der Regel basierend auf Amtsberichten der lokalen Stellen neben der Verfahrensleitung auch eigene Untersuchungen wie Augenscheine und Gespräche mit den Beteiligten durchführen.

Selbstverständlich ist es auch weiterhin geboten, weitergehende spezialisierte Abklärungen (z.B. medizinisch-psychologische Fachgutachten, kinderpsychiatrische Gutachten, 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.

3.4. Grundorganisation einer künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde



3.5. Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)

In ihren Empfehlungen⁶ geht die VBK von folgenden Standards aus:

- Die Fachdisziplinen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie sind im Spruchkörper (Fachbehörde) vertreten.
- Das Fachwissen aus den anderen Bereichen Treuhand, Medizin, Sozialversicherungen etc. sind intern oder extern jederzeit abrufbar.
- Ein unterstützendes Sekretariat mit administrativem, juristischem und sozialarbeiterischen Sachverstand ist bei der Fachbehörde vorhanden.
- Der Spruchkörper ist ein 3-er Kollegium in konstanter Besetzung.
- Das Behördenamt wird – soweit möglich – hauptberuflich ausgeübt.
- Stellvertretung ist durch einen qualifizierten Mitarbeiter aus den unterstützenden Diensten als ausserordentliches Behördenmitglied gewährleistet.
- Das Einzugsgebiet muss eine Mindestanzahl Einwohner/innen umfassen bzw. eine Mindestzahl laufende und neuangeordnete Massnahmen generieren.

Daraus hat die VBK drei Varianten mit einigen Untervarianten entwickelt. Diese können wie folgt umschrieben werden:

Variante 1: kantonale Fachbehörde unter kantonaler Trägerschaft

- 3-er Gremium bei kleineren Einzugsgebieten, 5-7 Spruchkörper bei grösseren Einzugsgebieten
- Untervariante: Bildung von Regionen analog der Grundbuchämter/Zivilstandskreise, soweit der Kanton genügend gross ist

Variante 2: kommunale oder regionale Fachbehörde mit kommunaler oder regionaler Trägerschaft

- Sitzgemeindemodell: verschiedene Gemeinden delegieren die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutz an eine Gemeinde
- Regionale Fachbehörde: die Gemeinden bilden zusammen eine regionale Trägerschaft (z.B. Zweckverband)

Variante 3: kantonales oder regionales Fachgericht

- Interdisziplinäres Fachgericht mit drei Fachrichter/innen bei kleineren Einzugsgebieten
- Untervariante: Erhöhung der Anzahl Richter/innen, wenn das Einzugsgebiet grösser ist.

4. Ausgangslage im Kanton Obwalden

4.1. Heutige Organisation

Der Kanton Obwalden hat gemäss Bevölkerungsstatistik 2008 per 31.12.2008 34'429 Einwohnerinnen und Einwohner⁷ und ist politisch aufgeteilt in sieben Gemeinden:

- Alpnach: 5'242
- Engelberg 3'721
- Giswil: 3'513
- Kerns: 5'485

⁶ Siehe: http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/08-Empfehlungen_d_gesamt.pdf, insbesondere Seite 98-101 (zuletzt besucht 23.10.09)

⁷ Quelle: <http://www.statistik-obwalden.ch/index.cfm?navid=78&docid=78> (Stand 31.12.2008: Seite besucht 6.11.09)

- Lungern: 2'049
- Sachseln: 4'597
- Sarnen: 9'822

Die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden im Kanton Obwalden gestützt auf Art. 56 EG ZGB (GDB 210.1) auf Gemeindeebene durch den Einwohnergemeinderat wahrgenommen. Es bestehen somit 7 verschiedene Vormundschaftsbehörden. Der Organisationsgrad in den verschiedenen Gemeinden ist ganz unterschiedlich. Auf der Sachbearbeitungsebene sind in vereinzelt Gemeinden ausgebildete Fachpersonen im Einsatz. Die Entscheidungsebene ist im Kanton Obwalden, wie im Übrigen in den meisten Kantonen der Schweiz, beim Gemeinderat angesiedelt und ist somit nach politischen und nicht fachlichen Kriterien zusammengestellt. Der Gemeinderat kann sich aber nicht derart spezialisieren, um die Anforderungen einer Fachbehörde erfüllen zu können, da seine Aufgaben viel breiter angelegt sind und hauptsächlich strategische Führungskompetenzen notwendig sind.

4.2. Aktuelle Zahlen der Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz

Als aktuellste Daten der vormundschaftsbehördlichen Mandate im Kanton Obwalden sind die Zahlen aus dem Jahr 2009 verfügbar.

		2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Bestehende Massnahmen Erwachsene		294	304	310	285	308	329	287	291
Bestehende Massnahmen Kinder		68	84	84	82	81	60	71	80
Total bestehende Massnahmen		362	388	394	367	389	389	358	371
Neu errichtete Massnahmen Erwachsene		39	21	60	39	38	33	44	36
Neu errichtete Massnahmen Kinder		21	36	47	30	42	48	22	33
Total pro Jahr neue Massnahmen		60	57	107	69	80	81	66	69

Die Zahlen sind über die letzten Jahre stabil geblieben. Prognosen für die Zukunft sind schwierig zu machen, der generelle Trend in der Schweiz zu vermehrt vormundschaftlichen Anordnungen spiegelt sich im Kanton Obwalden in einer geringeren Form wieder.

4.3. Haltung des Kantons Obwalden in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Erwachsenenschutzgesetzes im Jahr 2004

Der Regierungsrat hat sich in der Vernehmlassung zum Vorentwurf im Jahre 2004 grundsätzlich für eine Revision ausgesprochen⁸. Die Revision des Vormundschaftsrechts und die beiden vorliegenden Vorentwürfe mit den angestrebten Zielen wurden grundsätzlich unterstützt. Die vorgeschlagenen materiellen Änderungen wurden mehrheitlich begrüsst, die

⁸ Zusammenstellung der Vernehmlassung,
(<http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0004.File.tmp/v-e-ber.pdf> [besucht 6.11.09])

zwingende Schaffung eines interdisziplinären Fachgerichts aber klar abgelehnt. Der Regierungsrat plädierte für eine flexible Lösung nach Beurteilung des jeweiligen Kantons.

Das nun im Jahre 2008 von den Räten verabschiedete Gesetz kommt diesen Anliegen entgegen und lässt den Spielraum für die Kantone, unter Vorbehalt der Schaffung von Fachbehörden, offen, wie die Organisation zu gestalten ist.

5. Grundmodell der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Obwalden

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 einer professionalisierten Fachbehörden im Kanton Obwalden notwendig. Generell sind folgende Organisationsvarianten möglich:

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

Eine interkantonale Lösung muss grundsätzlich als Option offen gehalten werden, scheint aber in der konkreten Situation wenig Chancen zu haben. Eine solche Lösung käme nur dann in Frage, wenn neu die Organisation auf der Ebene des Kantons angesiedelt würde. Wenn die Trägerschaft auf der Ebene der Gemeinde bleibt, wird eine interkantonale Lösung nicht möglich sein.

5.2. Behörde oder Gericht

Bei einer Gerichtslösung sind folgende Elemente zu beachten:

- Die heutigen Zivilgerichte üben, vorbehältlich 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 (es wird nur über die Parteivorbringen verhandelt und geurteilt). Ganz anders verhält es sich im Kindes- und Erwachsenenschutz. Hier handelt es sich, vorbehältlich weniger Ausnahmen im Kinderbereich, ausschliesslich um Verfahren unter Offizialmaxime (die Behörde klärt alles selber von Amtes wegen ab). Die Übertragung der Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes würde somit eine wesentliche Neuorientierung eines Teils der Gerichtsarbeit und Haltung erfordern. Das Hauptaugenmerk müsste sich auf die Abklärung und nicht auf das Urteilen, wie bisher, richten.
- 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 kindeschutzbehördlichen 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 Obwalden 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 und weiteren rückwärtigen Diensten wie Revisorat etc. mit verschiedenen, bisher nicht vertretenen Kompetenzen wie Sozialarbeit, Psychologie, Pädagogik oder Treuhandwesen 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.
- Aus Sicht der betroffenen Personen wäre die Ansiedelung des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer Gerichtsbehörde zudem mit einer Erhöhung der Zugangsschwelle verbunden. Aus Erfahrung wenden sich hilfsbedürftige Personen leichter an eine Verwaltungsstelle als gleich an eine Gerichtsinstanz.

Die Arbeiten der Anpassungen an die eidgenössische Straf- und Zivilprozessordnung im Kanton Obwalden sind bereits im Gang, die Schaffung von Familiengerichten steht nicht zur Diskussion. Die Variante „Gericht“ im Kindes- und Erwachsenenschutz wird generell in der Deutschschweiz nicht verfolgt.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe und Projektaufsicht hat eine Gerichtslösung politisch kaum eine Chance; es würde tiefgreifende Veränderungen in der Infrastruktur und der Arbeitsweise der Gerichte erfordern. In der aktuellen Anpassung der neuen schweizerischen ZPO ist diese Einbindung nie in Erwägung gezogen worden; Kulturveränderungen in der Arbeitsweise der Zivilgerichte wäre notwendig (Offizialmaxime, laufende Aufsicht und Überprüfung der Massnahme, Aufgaben ausserhalb von Gerichtsverfahren, Verwaltungsaufgaben etc.). Es stellt sich die Frage, ob der Aufwand und die allfälligen positiven Effekte einer Gerichtslösung in einem sinnvollen Verhältnis stehen.

Die Projektaufsicht empfiehlt dem Regierungsrat für die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ein Verwaltungsmodell zu wählen.

5.3. Behördenorganisation

5.3.1. Anzahl und Ausgestaltung der Fachbehörde

Aus Gesetz (nArt. 440ff ZGB) und den Erläuterungen der Botschaft⁹ ergeben sich folgende bundesrechtlichen Minimalanforderungen an die Organisation der Fachbehörde, welche zwingend zu erfüllen sind:

- Bei der Fachbehörde muss es sich um **eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde** handeln, deren Mitglieder aufgrund ihres Sachverstandes, den sie sich durch Ausbildung, Praxis oder Weiterbildung angeeignet haben, bestimmt werden.
- Folgende **Hauptkompetenzen** sollten in der Behörde demnach vorhanden sein:
 - Materielles Familienrecht (Kindesrecht, Eherecht, Kindes- und Erwachsenenschutz), Personenrecht und Erbrecht
 - Verfahrensrecht

⁹ BBL 2006 7073ff

- Sozialarbeit (Dynamik von Gefährdungssituationen, Dienstleistungssystem, Finanzierung etc.)
 - Pädagogik/Heilpädagogik/Psychologie (namentlich Entwicklungspsychologie)
 - Medizin (Allgemeinmedizin, Geriatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Erwachsenenpsychiatrie)
 - Vermögensverwaltung/Treuhand
 - Management und Personalführung
- Die Fachbehörde hat in **der Regel im Kollegium** zu entscheiden.
 - Der Kanton kann festlegen, in welchen Bereichen auch als Einzelbehörde verfügt werden kann.
 - Die Erreichbarkeit zu Bürozeiten und in Bezug auf die fürsorgerische Unterbringung die ständige Erreichbarkeit muss sichergestellt sein.

Aus bundesrechtlicher Sicht offen ist, ob die Mitglieder

- ihr Amt entweder im Milizsystem oder berufsmässig im Haupt- oder Nebenamt ausüben und
- entweder in einem festen oder einem flexiblen Gremium entscheiden, das je nach konkretem Fall anders zusammengesetzt sein kann.

Nicht zulässig ist es dagegen, dass die Fachbehörde den nötigen Sachverstand bei spezialisierten Stellen einkauft; das Fachwissen muss in der Fachbehörde selber vorhanden sein. Dieses kann 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 rein kommunale Behörde wie bisher im Kanton Obwalden nicht in Frage kommt, weil keine Gemeinde im Kanton über eine Grösse verfügt, die vom Mengengerüst her eine Ausgestaltung der Fachbehörde mit hauptberuflich tätigen Personen ermöglicht. Bei einer Vielzahl von Gemeinden wäre zudem die Rekrutierungsbasis für eine Fachbehörde zu klein. Basierend auf den Empfehlungen VBK (siehe vorne unter Punkt 3.5) lassen die aktuellen Fallzahlen im Kanton Obwalden (rund 350 laufende und 50 – 60 neu angeordnete Fälle) darauf schliessen, dass grundsätzlich von einer Fachbehörde auszugehen ist. Mit dieser Geschäftslast lässt sich von den erforderlichen Ressourcen eine funktionierende professionelle Behörde mit entsprechender Sachbearbeitungs- und Abklärungsunterstützung aufbauen und eine hauptberufliche Tätigkeit der Behördenmitglieder erreichen.

Die Projektaufsicht empfiehlt dem Regierungsrat den Aufbau **einer zentralen Fachbehörde**, die aus drei Personen besteht.

Das Präsidium soll vorzugsweise von einem Juristen oder einer Juristin wahrgenommen werden, da damit eine rechtskonforme Abwicklung des gesamten Verfahrens garantiert werden kann. Ergänzt wird das Präsidium durch zwei weitere Mitglieder aus den Fachdisziplinen Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie oder Psychiatrie. Als Stellvertreter für allfällige Abwesenheiten von Behördenmitgliedern sind Ersatzmitglieder zu wählen. Eine Stellvertretung durch verwaltungsinterne Mitarbeitende ist abzulehnen, da sonst problematische Vermischungen von Rollen und Funktionen stattfinden können. Auch wenn die Ersatzmitglieder nur sporadisch beigezogen werden, können diese aus einer Fachsicht urteilen und können auch belebend für die Fachbehörde wirken. Das Präsidium ist mit 80 - 100 Stellenprozenten zu dotieren, die anderen zwei Mitglieder mit mindestens 50 Stellenprozenten damit eine ausgewogene Beteiligung und Belastung erreicht werden kann, aber auch eine teilzeitliche

Anstellung möglich ist. Neben der reinen Behördensitzungstätigkeit übernehmen die Mitglieder der Behörde, je nach Pensenumfang, auch konkret eigene Abklärungen, führen Anhörungen durch und arbeiten eng mit weiteren Fachpersonen zusammen. Je nach beruflichem Hintergrund und Erfahrung kann einzelnen Mitgliedern der Fachbehörde die Pflege und der Aufbau von Kontakten mit den Schulen und entsprechenden Organisationen, mit den lokalen und regionalen Sozialberatungsstellen und Sozialdiensten und mit den medizinischen Einrichtungen, im Besonderen mit den psychiatrischen Institutionen, zugewiesen werden.

Der Präsident oder die Präsidentin der Behörde leitet zudem administrativ die Verwaltungsorganisation.

5.3.2. Unterstützende Dienste (bisher Vormundschaftssekretariate)

Die **Fallführung und –verantwortung** liegt grundsätzlich bei der Fachbehörde; sie plant und steuert die notwendigen Abklärungen und übt Kontrolltätigkeiten aus. Lediglich die Entscheidvorbereitung kann durch Dritte sichergestellt werden (nArt. 446 ZGB), wobei sich aus den Materialien ergibt, dass je schwerer der Grundrechtseingriff wiegt, um so mehr die Fachbehörde auch selber mit der Entscheidvorbereitung befasst sein muss (z.B. Fürsorgerische Unterbringung). Bezogen auf das Verfahren sind bundesrechtlich somit folgende Handlungen zwingend durch die Fachbehörde vorzunehmen:

- **Leitung des Verfahrens, d.h. Anordnung von Beweismassnahmen, Anordnung von vorsorglichen Massnahmen, Treffen von Zwischenverfügungen** (nArt. 445 Abs. 1 und n446 Abs. 1 ZGB).
- **Anhörung im Falle einer fürsorgerischen Unterbringung** (nArt. 447 Abs. 2)

Folgende Verfahrenshandlungen kann die Fachbehörde des neuen Erwachsenenschutzrechts delegieren (an eine "geeignete" interne Person bzw. an einen internen Dienst/an jemand Aussenstehenden):

- Erhebung des Sachverhalts (nArt. 446 Abs. 2 ZGB): Grundsätzlich sind sämtliche Beweismassnahmen delegierbar (BBl 2006 7078) also z.B. Augenschein, Einvernahme, Expertengutachten, Fachbericht usw. Es ist Sache des kantonalen Rechts festzulegen, welche Abklärungen nur von Behördenmitgliedern vorgenommen werden dürfen (z.B. Zeugeneinvernahmen oder Experteninstruktionen). Die Anordnung der jeweiligen Beweismassnahme muss aber zwingend durch die Fachbehörde selbst erfolgen. Sie führt das Verfahren und entscheidet über Beweisansprüche. Lediglich die Durchführung der Massnahme kann delegiert werden (s. Wortlaut von nArt. 446 Abs. 2 ZGB).
- Anhörung bei anderen Massnahmen als der fürsorgerischen Unterbringung (nArt. 447 Abs. 1 ZGB). Dass auch die Anhörung delegiert werden kann, ergibt sich aus der Botschaft des Bundesrates (BBl 2006 7079/80). Die Massnahme muss von einer geeigneten Person oder Stelle im Sinne von nArt. 446 Abs. 2 ZGB durchgeführt werden, die über das nötige Fachwissen verfügt.

Wie bereits unter Punkt 3.3/3.4 ausgeführt wurde, ist die Fachbehörde auf die Unterstützung durch **eine professionelle Verwaltungsorganisation** mit administrativen, juristischen, sozialarbeiterischen und Fachkenntnissen aus dem Vermögensverwaltungs- und Treuhandwesen zu ergänzen. Heute werden diese unterstützenden Leistungen dezentral in allen Gemeinden durch die Vormundschaftssekretariate, je nach Grösse der Gemeinde, von ausgebildeten Fachpersonen erbracht. Mit der Zentralisierung der Behörde auf einen Standort findet auch in diesem Bereich notwendigerweise eine Form der Zentralisierung statt, denn die Fachbehörde muss, wie unter Punkt 3.3/3.4 ausgeführt, jederzeit über diese Ressourcen oder mindestens Teile davon verfügen können, was eine Zuordnung zur gleichen

Verwaltungsorganisation erforderlich macht. Ziel muss aber auch sein, durch die Zentralisierung die bisherigen Vernetzungen in die verschiedenen Fachbereiche nicht zu verlieren, respektive diese Schnittstellen an Hand der konkreten Erfahrungen neu zu definieren.

Grundsätzlich zentral sind folgende Bereiche der unterstützenden Dienste zu betreiben, da diese unmittelbar mit der Arbeit der Fachbehördenmitglieder verknüpft sind und unter der direkten fachlichen wie administrativen Führung der Behörde anzusiedeln sind:

- Kanzlei: Geschäftskontrolle, Register- und Protokollführung, Administration, betriebliches Finanzmanagement, Gebühreninkasso etc.
- Rechtsdienst: juristische Beratung, juristische Spezialabklärungen, Verfassen von Entscheidentwürfen, Abklärung und Vorbereitung von nicht mandatsgebundenen Geschäften (z.B. Unterhaltsverträge, gemeinsame elterliche Sorge etc.), Wissensmanagement im Kindes- und Erwachsenenschutz, Anhörungen, Weiterbildung private Mandatsträger etc.
- Revisorat: Inventarisierung, Rechnungs- und Berichtsprüfung, Vermögensverwaltung, Abklärung zustimmungsbedürftige Finanzgeschäfte etc.

Bei den Sozialabklärungen (Abklärungen Gefährdungsmeldungen, vertiefte Sachverhaltsabklärungen, Vernetzung mit lokalen Sozialdiensten, Anhörungen) hingegen ist die Situation differenzierter zu betrachten. Ein bedeutender Teil der künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen werden wie bisher aus einer laufenden freiwilligen Beratung und Begleitung gestützt auf das Sozialhilfegesetz (persönliche Sozialhilfe) oder andere freiwilligen Beratungsangebote (private- und öffentliche Stellen) entstehen, wenn die freiwilligen Angebote der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen (Kinder und/oder Erwachsene) nicht mehr gerecht werden können. In diesen Fällen sind die Vernetzung und die Basis der Sozialabklärung sowie viele der Inhalte bereits vorhanden und der lokale Bezug gegeben.

Bei denjenigen Gefährdungsmeldungen, bei denen noch keine lokalen oder regionalisierten Beratungsstellen involviert sind (z.B. durch Schulen, Angehörige, Privatpersonen etc.) müssen die Abklärungen von Grund auf vorgenommen werden. Bei diesen Abklärungen sind grundsätzlich **verschiedene Varianten** zu unterscheiden:

- **zentralisierte Abklärung:** Die Abklärungen erfolgen zentral durch die Behördenmitglieder und durch die zugeordneten Fachpersonen im Behördensekretariat. Bei Bedarf werden die lokalen Sozialdienste im Rahmen von konkreten Fragestellungen mittels Amtsberichten oder mündlichen Besprechungen miteinbezogen, und zusammen werden allenfalls Alternativen im freiwilligen Bereich (Sozialberatung, andere Fachstellen etc.) in die Wege geleitet. Die Planung, Leitung und inhaltliche Hauptarbeit wird durch die zentrale Behörde geleistet. Zudem werden wie bisher die spezialisierten Fachstellen (z.B. KJPD) mit konkreten Abklärungen respektive Gutachten beauftragt.

Der **Vorteil** dieser Form der Abklärung ist die organisatorische Direktunterstellung unter die Fachbehörde, die Nähe der Abklärungspersonen zur Behörde, die direkten Einflussmöglichkeiten und die Steuerung der Ressourcen und der Verfügbarkeit. Zudem kann eine gewisse Distanz auch eine objektivere Betrachtungsweise begünstigen. Die zentrale Ansiedelung ermöglicht zudem, dass das erforderliche Spezialwissen aufgebaut werden kann, da eine genügende Anzahl von Geschäften zu bearbeiten sind. **Nachteilig** indes sind die grössere Distanz zu den Gemeinden und den Akteuren vor Ort und der zeitliche Aufwand für die Pflege der Vernetzung. Zudem besteht die Gefahr, dass lokales Wissen und freiwillige Ressourcen verloren gehen könnten.

- **dezentrale Abklärung:** Die Planung und Leitung des Abklärungsverfahrens muss auch hier durch die Behörde sichergestellt werden (nArt. 446 Abs. 1 ZGB), da es sich um ein formelles verwaltungsrechtliches Verfahren handelt mit den entsprechenden

Zuständigkeiten aus dem ZGB. Die konkrete Abklärungsarbeit wird nun aber mittels Aufträgen an die lokalen Sozialdienste in den Gemeinden delegiert. Diese klären weitgehend selbstständig die entsprechenden Situationen ab und rapportieren an die auftraggebende Behörde, welche anschliessend entscheidet, ob weitergehende Abklärungen zu treffen sind (z.B. KJPD, Arztberichte, Spezialstellen etc.) oder ob bereits eine Entscheidung gefällt werden kann. Die inhaltliche Hauptarbeit in der Sozialabklärung wird in dieser Form bei den Gemeinden geleistet. **Bei der dezentralen Form der Abklärung ist aber von entscheidender Bedeutung für die Fachbehörde, dass diese Abklärungsressourcen tatsächlich vorhanden sind und durch die Fachbehörde abgerufen werden können.** Die Fachbehörde hat bei dieser Variante mit unterschiedlich vielen Abklärungspersonen zu arbeiten. Standards für die Abklärungsarbeit und Qualitätssicherungsmassnahmen müssen daher erarbeitet und durchgesetzt werden können, damit eine rechtsgleiche Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes auf dem ganzen Gebiet des Kantons garantiert werden kann. Dies birgt ein gewisses Risiko in sich, erfordert Ressourcen für die Koordination dieser Arbeit und klare fachliche Weisungskompetenzen der Fachbehörde gegenüber den gemeindlichen Abklärungsdiensten. Diese Grundlagen müssten auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geschaffen werden.

Der **Vorteil** bei dieser Lösung liegt in der Vernetzung mit den Gemeinden und dem direkten Einbezug der lokalen Kenntnisse. Es werden bestehende Ressourcen genutzt, Bewährtes kann beibehalten werden. **Nachteilig** sind die organisatorische Distanz zur Fachbehörde, die unterschiedlichen Ansprechpartner für die Behördenmitglieder und der erhöhte Aufwand für die Koordination und Qualitätssicherung. Bei kleinen Sozialdiensten kann zudem die Gefahr einer Rollenvermischung bestehen, wenn nur eine Person für alle Fragestellungen aus Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz zur Verfügung steht. Zudem stellt sich durch die relativ geringe Anzahl von differenzierten Sozialabklärungen im Kanton Obwalden die Frage, ob das erforderliche Spezialwissen in allen Gemeinden aufgebaut und gepflegt werden kann (z.B. Weiterbildungen etc.).

Gemessen an den konkreten Zahlen im Kanton Obwalden werden tendenziell nur relativ wenige vertiefte Sozialabklärungen pro Jahr stattfinden. In der Konsequenz wird sich hier aber neben der Aufgabenteilung im Bereich der konkreten, einzelfallbezogenen Abklärung auch eine Veränderung der Schnittstelle zwischen den Dienstleistungen basierend auf dem Sozialhilfegesetz (persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe) sowie den Dienstleistungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Mandatsführung) ergeben. Bisher wurden beide Dienstleistungen unter der Regie der jeweiligen Gemeinde erbracht, durch einen polyvalenten Sozialdienst innerhalb der Gemeinde. Neu wird eine klarere Abgrenzung zwischen diesen Dienstleistungen notwendig sein, insbesondere da die Trägerorganisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nicht mehr identisch mit der einzelnen Gemeinde sein wird. Diese Neuorganisation wird auf die strukturelle und personelle Situation der heutigen Sozialdienste Auswirkungen haben.

Die Projektaufsicht empfiehlt dem Regierungsrat die zentrale Ansiedelung der Abklärungen bei der Fachbehörde, dies mit einer klaren Verpflichtung, die bestehenden **Situationskenntnisse** bei den **Gemeinden abzuholen** und in die **Abklärung mit einzubeziehen**.

5.3.3. Beschwerdeinstanz

Als erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist von Bundesrecht wegen **zwingend eine gerichtliche Instanz** vorgesehen (nArt. 450 Abs. 1 ZGB). Eine Überprüfung der Entscheide durch eine

Verwaltungsbehörde (z.B. Regierungsrat) wird aufgrund der Eingriffe in das Grundrecht der persönlichen Freiheit und der Tatsache, dass die erste Instanz eine Fachbehörde und nicht mehr eine politische Behörde ist, ausgeschlossen¹⁰.

Ein Rechtsmittelentscheid der letzten kantonalen Instanz, die ein oberes kantonales Gericht sein muss (Art. 75 Abs. 2 BGG), ist mit Beschwerde in Zivilsachen beim Bundesgericht anfechtbar, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen (vgl. dazu insbesondere Art. 72 Abs. 2 lit. b Ziff. 5–7 BGG) erfüllt sind. Sofern der Kanton eine einzige gerichtliche Beschwerdeinstanz vorsieht, muss diese demzufolge beim Obergericht oder Verwaltungsgericht angesiedelt sein.

Diese Rechtsmittelordnung gilt uneingeschränkt grundsätzlich auch für den Bereich der fürsorgerischen Unterbringung, soweit der Entscheid darüber von der KESB ausgeht, was nach dem Konzept des Gesetzes die Regel bildet (nArt. 428 Abs. 1 ZGB). Nach nArt. 429 Abs. 1 ZGB können die Kantone jedoch – ähnlich wie im bisherigen Recht (Art. 397b Abs. 2 ZGB) – Ärzte und Ärztinnen bezeichnen, die neben der KESB eine Unterbringung während einer vom kantonalen Recht festgelegten Dauer, höchstens aber sechs Wochen, anordnen dürfen. Gegen eine solche Unterbringung sowie in weiteren Fällen kann das zuständige Gericht direkt angerufen werden (nArt. 439 Abs. 1 Ziff. 1–5 und Abs. 2 ZGB). Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen über das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz (nArt. 439 Abs. 3 ZGB mit Verweisung auf die nArt. 450 ff. ZGB).

In der kantonalen Justizreform Obwalden wird vorgesehen, dass für Beschwerden gegen die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) das neu zu bildende Zwangsmassnahmengericht einzelrichterlich zuständig ist, statt wie bisher das Verwaltungsgericht. Nach dem revidierten ZGB sind neu Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) nach Massgabe von nArt. 450–450e ZGB grundsätzlich immer an die kantonale gerichtliche Beschwerdeinstanz weiterziehbar. Es stellt sich die Frage, ob das neue Bundeszivilrecht einen Einzelrichter als Beschwerdeinstanz bei der FU überhaupt zulässt. Der Wortlaut von nArt. 450e Abs. 4 spricht klar davon, dass die Beschwerdeinstanz in der Regel als Kollegium zu entschieden hat. Diese Formulierung deutet in der grammatikalischen Auslegung darauf hin, dass die Beschwerdeinstanz als Kollegialgericht zu konstituieren ist. In der Botschaft und den Protokollen der Expertenkommission lassen sich zu dieser Detailfrage keine weiteren Äusserungen finden. Die Möglichkeit, einen Einzelrichter vorzusehen, wurde gar nicht in Erwägung gezogen. Vergleicht man die gesetzliche Formulierung des nZGB mit den Formulierungen in der neueren Bundesgesetzgebung bezüglich Besetzung von Gerichtsinstanzen, so steht fest, dass der Bundesgesetzgeber grundsätzlich Kollegialgerichte als Beschwerdeinstanz im Kindes- und Erwachsenenschutz vorgesehen hat, insoweit also auch bei der FU. Damit kann das einzelrichterliche Zwangsmassnahmengericht nicht Beschwerdeinstanz sein, weder bei der FU noch allgemein im Kindes- und Erwachsenenschutz.

Gefordert wird nach neuem Recht, dass die gerichtliche Beurteilung aller Entscheide betreffend FU in der Regel innert fünf Arbeitstagen zu erfolgen habe (nArt. 450e Abs. 5 ZGB). Zudem muss zwingend auf der Basis eines Sachverständigengutachtens entschieden werden. Dies kann in Form eines Kurzgutachtens erfolgen, wie dies heute bei vielen Kantonen (z.B. Kanton Zürich oder Luzern) der Fall ist. Es wird noch zu prüfen sein, in welcher Form sichergestellt werden kann, dass diese psychiatrischen Fachressourcen in so kurzer Zeit abrufbar sind.

Im Kanton Obwalden sind grundsätzlich drei Varianten denkbar.

¹⁰ Siehe dazu Botschaft BBl 2006 7074 und 7083ff

1. Variante: zweistufiges Verfahren für alle Entscheidungen

Alle Entscheidungen der Fachbehörde können beim Kantonsgericht (in Dreier-Besetzung) als erste Instanz angefochten werden, anschliessend besteht die Möglichkeit der Beschwerde ans Obergericht, (in Dreier-Besetzung).

Diese Variante beinhaltet einen zweistufigen Rechtsschutz und ist im Kanton Obwalden primär in der Zivil- und Strafrechtspflege, teilweise aber auch in der Verwaltungsrechtspflege vorgesehen, auch wenn die Erstinstanz als Fachbehörde einen Entscheid fällt. Mithin also kann in dieser gerichtlichen Zweistufigkeit eine gewisse Rechtstradition der Beschwerdemöglichkeiten gesehen werden. Diese Variante würde die Änderungen der Justizreform in dem Sinne respektieren, als sie sich mit dem personellen Ausbau auf Stufe Kantonsgericht (3. Gerichtspräsidentenstelle) decken würde; hingegen müsste nach dem bisher Gesagten auch die Zuständigkeit bei FU vom Zwangsmassnahmenrichter zum Kollegialgericht wechseln.

2. Variante: zweistufiges Verfahren für FU (bisher FFE), einstufig für alle anderen Entscheidungen

Die Entscheidungen der FU können beim Zwangsmassnahmenrichter (KGP) angefochten werden, anschliessend ist ein Weiterzug ans Obergericht möglich. Alle anderen Entscheidungen können direkt beim Obergericht angefochten werden. Möglich wäre auch im Sinne der Einheit der Materie das Verwaltungsgericht an stelle des Obergerichts vorzusehen, also auch für den Weiterzug der FU-Entscheidungen.

Das Problem bei dieser Variante stellt die Überprüfung der FU durch den Einzelrichter dar. Wie oben ausgeführt würde diese Zuordnung vermutlich gegen zwingendes Bundesrecht verstossen.

3. Variante: einstufiges Verfahren für alle Entscheidungen

Alle Entscheidungen inkl. FU können direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Für das einstufige Verfahren spricht, dass für die Rechtsuchenden der Rechtsweg kürzer, das Verfahren einfacher und damit auch die Verfahrensdauer insgesamt kürzer ist. Mit einem Einstufigen Verfahren erreicht man auch eine Konzentration der Fachkompetenz, was sich auch bezüglich der Kostenfolgen günstiger auswirkt. Der Rechtsschutz ist auch bei einer einzigen kantonalen gerichtlichen Beschwerdeinstanz gewährleistet, da es um die Anfechtung von Entscheiden einer Fachbehörde geht, in der u.a. auch ein Jurist/eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich ist (vgl. das Anforderungsprofil der KESB).

Beim Erwachsenenschutzrecht handelt es sich um materielles Verwaltungsrecht. Den Weiterzug solcher Beschwerden erstinstanzlich an das Kantonsgericht oder das Kantonsgerichtspräsidium vorzusehen, welches traditionell und funktionell grundsätzlich als Zivil- und Strafgericht amtiert, wäre sachfremd. Zuständig für die Beurteilung materiellen Verwaltungsrechts ist das Verwaltungsgericht.

Das Verwaltungsgericht beurteilt heute schon die Beschwerden im Vormundschaftsrecht. Einzig der Bereich der FFE wurde mit der kantonalen Justizreform dem Zwangsmassnahmengericht zugewiesen, da man sich von der einzelrichterlichen Zuständigkeit eine schnellere und fachkompetentere (Konzentration der Zwangsmassnahmen) Aufgabenerledigung und – nach Ansicht des Obergerichtspräsidenten – eine Entlastung von Ober- und Verwaltungsgericht erhoffte. Dieser Bereich würde – nach dem bisher Gesagten – wieder dem Verwaltungsgericht

zufallen. Hinzu käme neu die *alleinige* Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (Zuständigkeit des Regierungsrats entfällt) für Beschwerden im Kindes- und Erwachsenenschutz, allerdings nun mit einer Fachbehörde als Vorinstanz. Ob sich ein entsprechender Mehraufwand ergibt und wie hoch dieser wäre, kann heute noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden.

Nach Ansicht des Obergerichtspräsidenten sei die Belastungsgrenze beim Ober- und Verwaltungsgericht schon heute erreicht, namentlich weil die Justizreform die Gerichte zusätzlich belasten würde (insbesondere Obergericht neu einzige Instanz für Prozesse auf dem Gebiet des Immaterialgüter- und Wettbewerbsrechts; Verwaltungsgericht neu zuständig für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr). Wenn zusätzlich zur bisherigen klar erreichten Belastungsgrenze noch ein allfälliger Mehraufwand durch das Erwachsenenschutzrecht komme, setze dies ein zweites Gerichtspräsidium beim Ober- und Verwaltungsgericht voraus.

Die Projektaufsicht empfiehlt dem Regierungsrat mehrheitlich die Variante 3 (einstufiges Verfahren, Zuständigkeit Verwaltungsgericht) umzusetzen.

5.3.4. Aufsichtsinstanz

Die Aufsichtsbehörde hat die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Einen Entscheid der Erwachsenenschutzbehörde im Einzelfall vermag sie indessen im Rahmen der Aufsichtstätigkeit nicht zu korrigieren¹¹.

Bisher wurde die Aufsicht vom Regierungsrat vollumfänglich wahrgenommen. Mit der zwingenden Ansiedelung des Beschwerdeweges auf Stufe Verwaltungsgericht ist diese Funktion nun von der Aufsicht des Regierungsrats abzutrennen.

Die Gerichtsinstanz würde mit der gleichzeitigen Überbindung der Aufsichtstätigkeit der Gefahr des Verlusts der richterlichen Unabhängigkeit und der Gewaltentrennung ausgesetzt. Somit rechtfertigt es sich, als Aufsichtsbehörde weiterhin den Regierungsrat zu wählen, damit eine rechtsstaatlich problematische Vermischung von Funktionen beim Verwaltungsgericht vermieden werden kann.

Notwendig wird es aber sein, dass das Gericht 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.). Zudem müssen in der Gesetzgebung Normen betreffend der Aufsicht geschaffen werden (analog z.B. im Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSG, welches ebenfalls eine Trennung von Rechtsmittel und Aufsicht vorsieht).

Die Projektaufsicht empfiehlt dem Regierungsrat als Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz den Regierungsrat vorzusehen.

5.3.5. 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

¹¹ Siehe dazu Botschaft BBl 2006 7074.

anderes vorsieht. Mit der oben vorgeschlagenen Organisation der Fachbehörde als interdisziplinäre Verwaltungsbehörde und dem Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz ist es sinnvoll, dass sich das Verfahren generell nach den kantonalen Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege richtet (Verordnung über das Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren [Verwaltungsverfahrensordnung] vom 29. Januar 1998 richtet [VwVV; GDB 133.21] und Verordnung über das Verwaltungsgerichtsverfahren vom 9. März 1973 [VGv; GDB 134.14]), welche für die Feststellung des Sachverhaltes ihrerseits auf die sinngemässe Anwendung des Beweisverfahrens der ZPO verweisen.

Die Projektaufsicht empfiehlt dem Regierungsrat die Anwendung der Verwaltungsverfahrensordnung des Kantons Obwalden für das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vorzusehen.

5.4. Trägerschaftsmodelle

Aufgrund der bisherigen Ausführungen kommt für den Kanton Obwalden eine Fachbehörde mit entsprechenden unterstützenden Diensten in Frage. Eine Gerichtsorganisation wird nicht weiterverfolgt. Somit kommen grundsätzlich ein Modell der Trägerschaft auf der Ebene des Kantons und zwei Modelle der Trägerschaft auf der Ebene der Gemeinden in Frage. Nachfolgend werden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trägerschaftsorganisationen dargestellt.

5.4.1. Gemeinden als Träger

Die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes wird nach wie vor als Gemeindeaufgabe definiert. Durch klare kantonale Vorgaben betreffend Anforderungen an die Fachbehörden (Organisation, Anforderungsprofil, Pensum etc.) sind die Gemeinden gehalten, sich zur Erledigung dieser Aufgabe zusammenzuschliessen. Sie haben zwei Möglichkeiten, sich in Verbandsstrukturen zu organisieren oder eine Gemeinde mittels Verwaltungsvereinbarungen mit der Aufgabe zu betrauen.

5.4.1.1. Verwaltungsvereinbarung (Sitzgemeinde)

Eine Gemeinde erfüllt auf vertraglicher Basis für alle anderen Gemeinden die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes.

Chancen:

- Bereits vorhandene Struktur, bestehende Organisation kann ausgebaut werden
- Bereits bestehende Vernetzung zu den bestehenden Fachstellen und anderen Gemeindestellen
- Sicherung der bisherigen Fachkenntnisse, Wissen und Abläufe sind bereits vorhanden
- Klare Strukturen und Zuständigkeiten für den Aufbau einer neuen Behördenorganisation, Aufbau aus einer Hand, Verantwortung bei einer Gemeinde
- keine Verschiebung der finanziellen Zuständigkeit, Kostentransparenz
- gewisse finanzielle Einsparungen (Effizienzgewinn)

Risiken/Problempunkte:

- Gemeinde muss genügend gross sein, damit man diese Aufgabe übernehmen kann
- Arbeits-Pensen bei den andern Gemeinden fallen weg

- Keine grosse direkte Einflussmöglichkeit der anderen Gemeinden in die konkrete Organisation
- Personal ist zwar bei der Gemeinde angestellt, aber irgendwie auch ein Fremdkörper, da Aufgaben inhaltlich nicht auf die Gemeinden beschränkt
- Neuaufbauarbeit (inhaltlich) des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes könnte die Kapazität einer Gemeinde übersteigen
- Befürchtungen, dass Finanzen nicht im Griff sind (hat sich aber – beim Zivilstandsamt - nicht bewahrheitet), Frage der Kostenverteilung (Solidarität oder nach Aufwand?); wie werden die Leistungen berechnet?
- Akzeptanz der Entscheidungen könnte bei den anderen Gemeinden nicht vorhanden sein
- Unter Zeitdruck eine Lösung zu finden, wenn Gemeindemodell gewählt wird
- Einbettung KESB in heutiges Organisationsmodell der Einwohnergemeinden ist schwierig.

5.4.1.2. Zweckverband

Alle Gemeinden schliessen sich zu einem Zweckverband zusammen und bilden die Trägerschaft für die Fachbehörde.

Chancen:

- Finanzierung wie bisher durch Gemeinden
- Einbezug aller Gemeinden in der Trägerorganisation

Risiken/Problempunkte:

- Organisationsform passt gar nicht für diese Aufgabenerfüllung
- Aufbau einer neuen Trägergemeinschaft und Verwaltungsorganisation
- Eher zeitintensive und komplizierte Entscheidungswege betreffend Wahl und Bestellung der Behörde und bezüglich administrativer Führung der Fachbehörde
- Wird ein „übergeordnetes Gemeinwesen“ gebildet, hat eigene Rechtspersönlichkeit
- Transparenz scheint schwächer zu sein

5.4.2. Kanton als Träger

Die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden kantonalisiert und die Behörde wird als Verwaltungseinheit organisatorisch einem Departement zugeordnet. Sie untersteht der Aufsicht des Regierungsrates; ihre Entscheidungen sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Die Behördenmitglieder werden durch den Regierungsrat gewählt, die Anstellung der qualifizierten Mitarbeitenden richtet sich nach dem Personalrecht des Kantons Obwalden.

Chancen:

- Klare Strukturen und Zuständigkeiten für den Aufbau einer neuen Behördenorganisation, Aufbau aus einer Hand von einem Gemeinwesen
- Eingliederung in eine bestehende Verwaltungsorganisation
- Entwicklung einer einheitlichen kantonalen Praxis
- Wissensmanagement innerhalb der kantonalen Verwaltung (Bibliothek, Entscheidsammlung, Praxis etc.)
- Nutzung gemeinsamer Synergien (IT, Materialeinkauf, Büromöbel etc.)
- Keine zusätzlichen Strukturkosten (z.B. Gemeindeverbände)
- Staatshaftung durch den Kanton
- Einfachere Entscheidungsverfahren bei Veränderungen (bei Gemeindeverbundlösung müssen jeweils alle Gemeinden konsultiert werden)
- Akzeptanz der Entscheide wäre bei einem kantonalen Modell vermutlich besser als wenn eine Sitzgemeinde für alle anderen Gemeinden entscheiden würde

Risiken/Problempunkte:

- Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht konsequent umgesetzt, Vermischung im Sozialbereich
- Neue Kosten für den Kanton
- Gemeinden verlieren eine weitere Aufgabe
- Bewirtschaftung neuer Schnittstellen
- Neuaufbau des Fachwissens, da nur teilweise bereits vorhanden

5.4.3. Beurteilung der Varianten durch die Arbeitsgruppe

Bei einer kantonalen Trägerschaft ist 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. Sowohl mit der Variante dezentrale Sozialabklärung als auch einer zentralen Sozialabklärung kann eine kohärente Entwicklung und Vernetzung mit bestehenden Strukturen im Sozialbereich erreicht werden und die gesetzlich vorgesehene Beachtung der Subsidiarität sichergestellt werden. Zudem sind Anpassungen aufgrund von Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Rechts leicht möglich, da die organisatorische Verantwortung bei einem Gemeinwesen liegt und Entscheidungen in der Linienstruktur erfolgen können. Zudem müsste auch bei einer Lösung auf Gemeindeebene das ganze Kantonsgebiet als Einzugsgebiet vorgesehen werden und die entsprechenden Problemstellungen bezüglich dezentraler und zentraler Aufgabenerfüllung wären identisch.

Bei einer Trägerschaft auf Ebene der Gemeinden ist neben den genannten Chancen und Risiken zu berücksichtigen, dass viele Akteure beteiligt sind. Je nach gewähltem Modell (Vertragsmodell oder Zweckverbandlösung) gestaltet sich der Neuaufbau einer Trägerschaftsorganisation mehr oder weniger effizient. Der Kanton muss in jedem Fall die klaren Standards für die Anforderungen an die Behörden und Organisation vorschreiben, um eine einheitliche Umsetzung garantieren zu können. Der Spielraum für die autonome Gestaltung ist bereits durch das Bundesrecht stark eingeschränkt. Die konkrete Einflussnahme der einzelnen Gemeinden auf die Gestaltung der Fachbehörde ist unter diesen Rahmenbedingungen nur in ganz engen Grenzen möglich. Auch bei einer Trägerschaft auf der Ebene der Gemeinden muss die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes vollkommen neu aufgebaut werden, und alle bisherigen Strukturen müssen aufgelöst werden. Dieser Prozess erfordert eine zielgerichtete und aufgrund der zeitlich knappen Vorgaben eine starke Führung der Umsetzung. Die Gemeinden müssen sich zudem bezüglich der unterstützenden Dienste auf eine Variante einigen und die entsprechenden Strukturen zentral oder dezentral aufbauen. Die unterschiedlichen Haltungen in der Umsetzung dieser Aufgabe müssen dabei in einem demokratischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden, was auch zu Blockierungen führen kann.

Die Projektaufsicht empfiehlt dem Regierungsrat unter Abwägung all dieser Gesichtspunkte den **Kanton als Träger** für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vorzusehen. Eine Zweckverbandslösung wird als untaugliches Modell eingeschätzt.

5.5. Kennzahlen für die erforderlichen Ressourcen auf Behördenebene inkl. zentrale Abklärung

Im revidierten Recht werden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in quantitativer wie qualitativer Hinsicht **zahlreiche neue Aufgaben** zugeordnet¹². Weder in den Vorarbeiten der Expertenkommission noch in der Botschaft existieren Hinweise, welchen Mehraufwand dies bedeutet oder wie dieser allenfalls zu eruieren ist.

Neu ist für die erstinstanzlichen Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutz nur noch eine Instanz zuständig; die Fachbehörde übernimmt damit sämtliche Zuständigkeiten, die bisher bei der Aufsichtsbehörde lagen. Die Zuständigkeit der Fachbehörde wird zudem mit zahlreichen neuen materiellrechtlichen Normen sowohl qualitativ wie quantitativ **erweitert**:

- So sind im *Erwachsenenschutz* zur Beurteilung durch die Fachbehörde der Vorsorgeauftrag (nArt. 363 und 368 ZGB), die Patient(inn)enverfügung (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. Massgeschneiderte Massnahmen bedingen in noch höherem Mass als bisher eine sorgfältige Situationsanalyse und eine fachliche Diagnose, um die Massnahmen auf den Einzelfall masszuschneiden und mit klaren inhaltlichen Aufträgen versehen zu können (nArt. 391 ZGB). Ebenso muss eine laufende Überprüfung und Anpassung an veränderte Verhältnisse vorgenommen werden (nArt. 414 ZGB). Neu ist zudem die Zuständigkeit bei der Beurteilung einer Sterilisation von urteilsunfähigen Personen (Art. 8 Abs. 1 Sterilisationsgesetz).
- Im Kindesschutzbereich ist die Fachbehörde u. a. neu zuständig bezüglich Entzug der elterlichen Sorge (nArt. 311 Abs. 1 ZGB), der Abänderung der gemeinsamen elterlichen Sorge (nArt. 298a Abs. 2 und 3 ZGB) oder der Anordnung einer Mediation (nArt. 314 Abs. 2 ZGB). Zu beachten ist auch, dass im Rahmen der Revision der Pflegekinderverordnung (PAVO: neu Kinderbetreuungsverordnung KiBeV)¹³ das Pflegekinderwesen vollkommen neu geregelt wird. Je nach Umsetzung des Konzepts im Vorentwurf wird die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde allenfalls weitere Aufgaben zu übernehmen haben.
- Und allgemein: Die Beiständinnen und Beistände müssen neu durch die Fachbehörde instruiert, beraten und in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt werden (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). Die fürsorgerische Unterbringung muss neu nach sechs und zwölf Monaten materiell überprüft werden, anschliessend einmal im Jahr. Ärztliche Unterbringungen müssen nach spätestens 6 Wochen von der Fachbehörde bestätigt werden. Aufgrund der alleinigen Zuständigkeit im Kindesschutzbereich und der Zuständigkeit bei der fürsorgerischen Unterbringung muss die Fachbehörde im Prinzip 24 Stunden erreichbar sein (Pikettdienst).

Diese Neuerungen sind bei der Stellendotierung aufzurechnen. Als Arbeitsgrösse ist mit einem **Mehraufwand von ca. 15-20%** zu rechnen.

Vergleiche mit heutigen Vormundschaftsbehörden mit professionalisierten Organisationen (z.B. Stadt St. Gallen, Winterthur, Luzern, Bern) zeigen auf, dass mit den Aufgaben aus dem **heutigen Recht** bei einer Grössenordnung wie im Kanton Obwalden von rund 360 bestehenden Massnahmen und rund 50 - 60 pro Jahr neu angeordneten Massnahmen rund 4-5 Vollstellen notwendig sind, um die Arbeit bewältigen zu können, wobei Abklärungen durch spezialisierte Stellen (z.B. KJPD, vertiefte Sozialabklärungen der Sozialdienste etc.) nicht mitgerechnet sind. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2000 bei den zwölf grössten

¹² siehe oben Punkt 3

¹³ http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/gesellschaft/ref_gesetzgebung/ref_kinderbetreuung.html

Vormundschaftsbehörden der Schweiz hat keine klareren Resultate hervorgebracht, da die Umsetzung und die Praxis der Arbeit in den Kantonen zu unterschiedlich ist, um verbindliche Benchmarkzahlen zu erhalten. 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.

Eine aktuelle Untersuchung bezüglich der Stellendotierung im **Kanton Zug** stützt diese Hochrechnungen. Aktuell werden im Kanton Zug von den 11 Einwohner- und 11 Bürgergemeinden für 1000 laufende Mandate und die rund 250 neuerrichteten Massnahmen gesamthaft 11 Vollstellen im Vormundschaftssekretariatsbereich aufgewendet, zusätzlich noch 3.5 Vollstellen für die Behördenarbeit. Als Vergleich können noch die Zahlen des **Kantons Glarus** herangezogen werden. Im Kanton Glarus werden für rund 600 laufende Mandate gesamthaft 6.4 Vollstellen im Vormundschaftsamt und rund 0.6 Vollstellen für die Behördenarbeit aufgewendet.

Mit der Bestellung von hauptamtlichen Mitgliedern der künftigen Fachbehörde wird es künftig möglich sein, dass auch die Behördenmitglieder einen Teil der konkreten Aufgaben in der Abklärung wahrnehmen können. Ein Teil wird aber nach wie vor von den unterstützenden Diensten ausgeführt werden. 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 mit teilweise verkürzten Fristen, im Prinzip 24 Stunden erreichbar sein. Zudem sind die neuen Aufgaben (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, freiheitsbeschränkende Massnahmen, massgeschneiderte Verfügungen etc.) bei der Stellendotierung aufzurechnen.

Ausgehend von den oben ausgeführten heutigen Stellenwerten und unter Berücksichtigung der neuen Aufgaben und Zuständigkeiten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie den Anteilen der heutigen Milizbehördenarbeit ist auf der Basis von ca. **350 bestehenden Massnahmen und 50 - 60 jährlich neu angeordneten Massnahmen mit 4.6 – 6 Vollzeitstellen** zu rechnen (inklusive Behördenfunktion, Abklärung und Leitungsfunktion). Diese Bandbreite ergibt sich aus den unterschiedlichen Bewertungen in den einzelnen Kantonen und lässt einen entsprechenden Spielraum zur individuellen Gestaltung offen, je nachdem, wie viele Abklärungen extern bei bestehenden sozialen Dienstleistungserbringern (Sozialdienste der Gemeinden, regionalisierte Dienste etc.) erbracht werden. Wie diese 4.6 – 6 Vollzeitstellen ausgestattet und in Fachbehörde und unterstützende Dienste aufgeteilt werden können (mit entsprechenden Bandbreiten für eine stärkere Ausprägung der Behördenarbeit), wird im Folgenden dargestellt.

Funktion Fachbehörde	Stellen%
Leitungsfunktion/Präsidium Behörde/Juristische Fachkompetenz	70 – 90
Sozialarbeit/Pädagogik	40 – 70
Psychologie/Medizin	40 – 50
Total Stellenwerte Behörde	150 – 210

Funktion Unterstützende Dienste	Stellen%
Juristische Fachkompetenz	70 - 90
Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin	80 - 140
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei	80
Inventarisierung/Rechnungsprüfung	80
Gesamthaft	310 -390

Zu berücksichtigen ist, dass in einer Übergangsphase (Aufbau der Behörden und der unterstützenden Dienste, Übernahme aller bestehenden Massnahmen von den bisherigen

Behörden etc.) zusätzliche Ressourcen benötigt werden und die Behörde sowie 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 einsatzbereit ist¹⁴.

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 (siehe oben unter 5.3.3) wird die Beschwerdeinstanz über mehr Dossiers zu entscheiden haben, als dies unter dem bisherigen zweistufigen Verfahren der Fall ist. 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. Wie gross die Ressourcenanpassung anfallen wird, ist auf der Basis der heutigen Kenntnisse sehr schwierig zu beurteilen und muss im Projektverlauf zusammen mit Vertreter/innen des Verwaltungsgerichts erarbeitet werden. Allenfalls werden Ressourcen bei der heutigen Beschwerdeinstanz frei.

5.6. Auswirkungen der Neuorganisation auf die bisherigen Mitarbeitenden

Von der Neuorganisation der Behördenebene des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Obwalden sind verschiedene Personen als Mitarbeiter/innen betroffen. Mit der Schaffung von einer Fachbehörde wird in jedem Fall eine neue Verwaltungsorganisation geschaffen. Dies bedeutet für die bisherigen Mitarbeitenden eine Veränderung des bisherigen Arbeitsverhältnisses.

Im Rahmen der Neuorganisation besteht die Möglichkeit, 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, so dass eine frühzeitige Verhandlung und Verpflichtung der bisherigen Mitarbeitenden sehr wichtig ist.

Die Absicht, die bisherigen Mitarbeitenden nach Möglichkeit in die neue Organisation mit einzubinden hat zur Folge, dass bei der Neuorganisation der Fachbehörden und Behördensekretariate die Gemeinden ihre Aufgaben aus dem Vormundschaftswesen bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes nach wie vor zu erfüllen haben und dieser Umstand in der Umsetzung und im Aufbau der neuen Organisation genügend zu berücksichtigen ist. Nur so ist es den bestehenden Trägerschaften möglich, bei Fluktuationen Stellenbesetzungen wieder vornehmen zu können, was für das Funktionieren des Vormundschaftswesens nach geltendem Recht und einen geordneten Übergang auf die Organisation nach neuem Recht unabdingbar ist.

¹⁴ Siehe dazu Erfahrungen aus dem Kanton Glarus bei der Kantonalisierung des Vormundschaftswesens 2007.

6. Organisation der Mandatsführung

6.1. Aktuelle Situation

Die vormundschaftlichen Mandate werden im Kanton Obwalden heute in der Regel von Fachpersonen der lokalen Sozialdienste oder von privaten Personen geführt. Per 31. Dezember 2009 werden 119 Mandate im Erwachsenenschutz und 57 Mandate im Kinderschutz von Fachpersonen. Demgegenüber werden 175 Mandate im Erwachsenenschutz und 11 Mandate im Kinderschutz von privaten Personen geführt.

Mit der Professionalisierung der Behördenarbeit ist auch die Umsetzung der Mandatsführung einer kritischen Beurteilung zu unterziehen. Auch im neuen Recht ist vorgesehen, dass sowohl Berufsbeistände oder Berufsbeiständinnen (heute Amtsvormund/in) wie auch Privatpersonen als Mandatsträger/in ernannt werden können. Gestützt auf nArt. 400 Abs. 1 ZGB muss der oder die Mandatsträger/in neben einer umfassenden Eignung im Sinne von Sozial- Selbst- und Fachkompetenz auch über die erforderliche Zeit für die Mandatsführung verfügen¹⁵. Zudem muss die Fachbehörde 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). Alle diese Anforderungen erfordern eine gezielte und geplante Rekrutierung und Auswahl der privaten Mandatsträger/innen, einen permanenten Zugang zu den Beratungsleistungen der professionellen Mandatsträger/innen und damit eine organisatorische Nähe zur Fachbehörde. Eine **wichtige Aufgabe der Fachbehörde wird es sein**, die entsprechenden Kontaktnetze in den verschiedenen Gemeinden zu knüpfen und zu pflegen, **damit weiterhin private Personen für die Führung von Mandaten gewonnen werden können**. Es stellt sich die Frage, ob neu im Kanton Obwalden eine zentrale Organisation für die Abwicklung der Mandatsführung, insbesondere aber der Berufsbeistandschaften geschaffen werden soll.

6.2. Beurteilung der Berufsbeistandschaften in den verschiedenen Gemeinden

Wird die Führung der Berufsbeistandschaften in den Gemeinden belassen, können folgende Vorteile respektive Problempunkte identifiziert werden:

Vorteile

- Direktere Betreuung vor Ort (dezentral) ist bei manchen Fällen rein auch aufgrund der örtlichen Distanz besser möglich. Eine Anlaufstelle vor Ort kann eine zentrale Organisation nicht garantieren.
- Erleichterung für die Klientschaft sich vor Ort betreuen lassen zu können.
- Regionale respektive lokale Verankerung der Mandatsführung mit der Vernetzung zwischen den verschiedenen Angeboten im Sozialbereich (Sozialdienste, Spitex, Sozialhilfe etc.) ist für die Mandatsführung einfacher herzustellen bei einer dezentralen Ansiedelung.
- Professionelle Mandatsträger/innen sind auf der Ebene der Gemeinden mehrheitlich vorhanden und mit der gesetzlichen Arbeit vertraut. Mit dem neuen Recht ändern sich die konkreten Problemstellungen der Klient/innen nicht.

Nachteile

- Kleinere Gemeinden verfügen tendenziell nicht über genügend Ressourcen die Berufsbeistandschaften mit den entsprechenden Anforderungen an die Qualität zu führen.
- Unterschiedliche Umsetzungspraxis in den verschiedenen Gemeinden.

¹⁵ Siehe dazu Botschaft BBl 2006 7049f

- Erfordernis einer zentralen Steuerung betreffen Qualität und Ressourcenanforderungen.
- Teilweise sehr kleine Pensen, Frage der Stellvertretung, Frage der Weiterbildung, Frage des Fachaustausches.

Voraussetzung für die Beibehaltung der heutigen Organisationsform wäre aber, dass die Ressourcen durch die Gemeinden tatsächlich zur Verfügung gestellt werden und entsprechende Fachpersonen durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Mandatsführung eingesetzt werden können. Erfahrungen im Kanton Tessin haben gezeigt, dass bei regionalisierten Vormundschaftsbehörden und lokalen Amtsvormundschaften der Gemeinden grosses Konfliktpotential vorhanden ist und grosse Verzögerungen in der Bestellung des Mandatsträgers/der Mandatsträgerin die Folge sein können. Zudem sind durch die unterschiedlichen Trägerschaften die konkreten Steuerungsmöglichkeiten der Fachbehörde bezüglich Organisation, Arbeitsstandards und Ressourcen der Mandatsführung sehr beschränkt. Das Problem der Stellvertretung bei kleineren Gemeinden ist gegenseitig durch Vertragslösungen zu regeln. Die fachliche Unterstützung müsste aber auch bei einer dezentralen Lösung durch die KESB sichergestellt werden, was einen gewissen Mehraufwand generiert.

6.3. Beurteilung einer zentralen Berufsbeistandschaft

Wird die Führung der Berufsbeistandschaften zentralisiert können folgende Vorteile respektive Problemfelder identifiziert werden:

Vorteile:

- Vom Ablauf, vom Zusammenarbeiten, von den Möglichkeiten auf die Personen zuzugreifen ist eine zentrale Lösung zu favorisieren.
- Arbeitsabläufe können optimiert werden, Ressourcenabdeckung kann zentral und auf die Mandate bezogen gesteuert werden.
- Die Stellvertretung innerhalb der Mandatsführung ist sichergestellt.
- Die Grösse des Kantons Obwalden und die Anzahl der zu betreuenden Mandate erlaubt eine schlanke und effiziente Organisation.
- Betreuung vor Ort kann aufgrund der Kleinräumigkeit des Kantons trotzdem gewährleistet werden.

Risiko/Problemfelder

- Grössere Wege.
- Neuaufbau der Vernetzung mit den verschiedenen Partnerorganisationen auf Ebene der Gemeinde (Sozialdienst, Spitex, Ärzteschaft, etc.).
- Neuaufbau generiert Kosten, Frage der Kostenverteilung.
- Es stellt sich die Frage der Attraktivität der Stellen auf den Gemeindesozialdiensten, wenn „nur noch“ Sozialarbeit gemäss SHG geleistet werden könnte (Fokus wirtschaftliche Sozialhilfe).

Im Kanton Obwalden wäre somit von einem Mandatsführungszentrum mit Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen auszugehen, welches die rund 180 - 200 Mandate übernimmt, welche heute von den amtlichen kommunalen Mandatsträger/innen geführt werden. Dies ist eine Betriebsgrösse, welche es erlaubt, unter professionellen Strukturen effiziente Arbeit zu leisten. Die konkrete Mandatsführung erfordert, wie oben ausgeführt, eine Nähe zur Fachbehörde, damit die Instruktion und Beratung respektive die periodische Anpassung des verfügbaren Mandates gezielt erfolgen kann. Die zentrale Erbringung von Dienstleistungen im Vormundschaftsbereich hat sich in verschiedenen kleinräumigen Kantonen bewährt. So werden im Kanton Uri, Glarus und Kanton Nidwalden bereits heute zentrale Amtsvormundschaften mit

Erfolg geführt, der Kanton Schwyz und der Kanton Zug werden künftig mit der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutz voraussichtlich ebenfalls auf zentrale respektive grosse regionale Berufsbeistandschaften wechseln.

6.4. Weiteres Vorgehen

Die Projektaufsicht empfiehlt, die Frage der dezentralen oder zentralen Umsetzung der Mandatsführung, insbesondere aber der Berufsbeistandschaft im Rahmen der Konsultation bei den Gemeinden im Sommer 2010 zur Diskussion zu stellen und anschliessend einen Entscheid zu fällen.

7. Überführung ins neue System

7.1. Übergangsbestimmungen des ZGB

Die Übergangsregelungen zur Einführung des revidierten Rechts finden sich in nArt. 14 und 14a SchlT ZGB. **Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten** (nArt. 14 Abs. 1 SchlT ZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (nArt. 14a Abs. 1 und 2 SchlT ZGB). Das bedeutet, dass sich mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts die Behördenorganisation und das Verfahren nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere müssen die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden¹⁶ 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 SchlT 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 inne hatten und neu als Beistand amten, sind solange 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 SchlT ZGB; nArt. 420 ZGB).
- Bestehende, durch einen Arzt angeordnete unbefristete fürsorgliche Freiheitsentziehungen sind innert sechs Monaten von der behandelnden Einrichtung der Erwachsenenschutzbehörde zu melden (nArt. 14 Abs. 4 SchlT 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 SchlT 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.

¹⁶ 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.

7.2. Konsequenzen für die praktische Umsetzung

Voraussichtlich wird das neue Recht auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Der konkrete Aufbau der neuen Fachbehörde und der unterstützenden Dienste ist als Projekt mit einem Zeithorizont von ca. 1.5 Jahren geplant. Damit die Behörde am 1. Januar 2013 betriebsbereit ist, ist von einem Vorlauf von rund 12 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 das Vormundschaftswesen betreuen, auch in der künftigen Organisation beschäftigt werden können, soweit sie das Anforderungsprofil erfüllen und an einem Übertritt interessiert sind. Die Übernahme der bestehenden rund 360 Massnahmen erfordert eine sehr genaue und detaillierte Planung, welche trotz des einheitlichen Übergangs auf den 1. des entsprechenden Jahres gestaffelt zu gestalten ist. Erfahrungen aus dem Kanton Glarus aus dem Jahre 2007 (Kantonalisierung des Vormundschaftswesens, Übergang der Zuständigkeit von den Gemeinden an den Kanton) zeigen, dass die Verwaltungsorganisation 4-6 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. Eine Detailplanung dieser Übergangssituation ist vorzunehmen wenn sich politisch eine Tendenz bezüglich der Trägerschaft abzeichnet.

8. Finanzierung

8.1. Ausgangslage

Die Analyse der heutigen Kosten des Vormundschaftswesens gestaltet sich sehr schwierig. Die anfallenden Kosten werden in unterschiedlicher Art in den Gemeinderechnungen teilweise explizit ausgewiesen, teilweise sind sie in der allgemeinen Verwaltung verbucht. Somit lässt sich wenig über die tatsächlichen heutigen Kosten aussagen.

Mit der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes stellt sich die Finanzierungsfrage neu. Zu unterscheiden sind die Kosten der Fachbehörde (inkl. Behördensekretariat), der Organisation der Mandatsführung und die Folgekosten der verfügbaren Massnahmen.

8.2. 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 unterstützenden Dienste, 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, der Kanton allenfalls mehrbelastet. Im Ergebnis jedoch ist eine Verschiebung der Last zum Kanton durch die Gemeinden über die entsprechenden Finanzströme auszugleichen.

8.3. 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/innen von den Gemeinden getragen, abzüglich der Leistungen der betreuten Personen.

Wird die Mandatsführung auf der Gemeindeebene belassen, stellt sich die Frage der Kostenverteilung nicht, respektive kann wie bis anhin gehandhabt werden.

8.4. Finanzierung der Massnahmekosten

Neben den konkreten Kosten für die Mandatsführung fallen allenfalls weitere Folgekosten der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahme an (insbesondere die Finanzierung von Heimaufenthalten). Diese Kosten werden gemäss der neuen Verordnung ab 1. Januar 2011 über Leistungsangebote in den Bereichen Sozialpädagogik, Sonderschulung und Behindertenförderung anteilmässig von Kanton und Gemeinden übernommen. Soweit die betroffenen Personen oder allfällige unterhalts- oder unterstützungspflichtige Personen nicht für die persönlichen Kosten wie z.B. für das Kostgeld der erwähnten Verordnung aufkommen können, werden diese Kosten im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, welche gestützt auf das kantonale Sozialhilfegesetz vom 23. Oktober 1983 (SHG; GDB 870.1) und das Bundesgesetz über die Zuständigkeit Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG; SR 851.1) vom zuständigen Gemeinwesen getragen. An dieser Finanzierungsform ändert sich mit der Neuorganisation der Behördenebene des Kindes- und Erwachsenenschutzes nichts.

8.5. 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 in der Vorbereitungsphase weitere zusätzliche Finanzmittel, welche im Budget 2012 vorzusehen sind. Eine Kostenschätzung kann erst erfolgen, wenn die Grundzüge der neuen Trägerschaft entschieden sind.

8.6. Weiteres Vorgehen Finanzierung

Die Frage der Finanzierung respektive eines allfälligen Lastenausgleichs wird im Anschluss an eine Vorentscheidung betreffend Umsetzungsvarianten weiter zu vertiefen und anschliessend zu entscheiden sein.