



Herisau, 21. September 2010

**Entwurf für eine
Teilrevision des EG zum ZGB betr. Kindes- und Erwachsenenschutz**

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage



Inhalt:

| | |
|--|----|
| Zusammenfassung..... | 3 |
| 1. Ausgangslage | 5 |
| 2. Anforderungen an die Behörden aus Bundesrecht..... | 6 |
| 2.1. Zuständigkeit und Aufgaben | 6 |
| 2.2. Leitsätze für die Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit | 7 |
| 2.3. Anforderungsprofil..... | 7 |
| 2.4. Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) | 9 |
| 3. Umsetzungsbedarf im Kanton Appenzell Ausserrhoden | 10 |
| 3.1. Fachbehörde..... | 10 |
| 3.2. Aktuelle Zahlen der Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz | 11 |
| 3.3. Gericht und Verfahren..... | 11 |
| 3.4. Eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetzes wegen | 11 |
| 3.5. Weiterer Regelungsbedarf aufgrund des neuen Bundesrechts | 12 |
| 3.6. Neue Begriffe und Bezeichnungen | 12 |
| 4. Projektorganisation und Projektverlauf | 12 |
| 4.1. Projektorganisation | 12 |
| 4.2. Konsultation | 13 |
| 4.3. Vorentscheid Organisationsvariante und Erarbeitung Gesetzgebungsvorlage..... | 14 |
| 5. Grundzüge der Revisionsvorlage..... | 14 |
| 5.1. Eine kantonale Fachbehörde | 14 |
| 5.2. Regierungsrat als Aufsichtsbehörde | 15 |
| 5.3. Rechtspflege | 15 |
| 5.4. Zusammenfassung Aufbauorganisation..... | 15 |
| 5.5. Mandatsführung | 16 |
| 5.6. Verworfenen Alternativen..... | 16 |
| 5.6.1 | 16 |
| 5.6.2 | 16 |
| 5.7. . Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen..... | 17 |
| 5.8. . Teilrevision EG zum ZGB..... | 17 |
| 5.9. . Zeitplan für die Umsetzung | 18 |
| 6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen | 18 |
| 7. Auswirkungen. | 28 |
| 7.1. . Finanzielle Auswirkungen | 28 |
| 7.2. . Personelle Auswirkungen..... | 31 |
| 7.3. . Auswirkungen auf die finanzielle Belastung von Kanton und Gemeinden | 32 |



Zusammenfassung

Am 19. Dezember 2008 haben die Eidgenössischen Räte eine Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) verabschiedet (BBI 2009, S. 141 ff.). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Das Datum des Inkrafttretens hat der Bundesrat bisher offen gelassen, informell wird eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2013 genannt. Mit Inkrafttreten müssen sämtliche Massnahmen nach den organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorschriften des neuen Rechts abgewickelt werden.

Die Kantone haben die Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes (bisher Vormundschaftswesen) den bundesrechtlichen Anforderungen anzupassen. Das neue Recht sieht zwingend die Schaffung einer interdisziplinären Fachbehörde vor, die als Kollegium die Entscheide fällt, welche direkt an eine Gerichtsinstanz weitergezogen werden können.

Diese zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben bedeuten, dass eine vollkommen neue Behördenorganisation aufzubauen ist. Ausgehend von den Grössenverhältnissen des Kantons (rund 53'000 Einwohner) und der aktuellen Geschäftslast im heutigen Vormundschaftswesen (rund 900 geführte Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, jährlich 180- 200 Neuerrichtungen) wird für den Kanton Appenzel Ausserrhoden **eine einzige zentrale Fachbehörde (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB)** vorgeschlagen, welche aus fünf Personen besteht und in der Regel als Dreier-Gremium tagt. Die KESB soll als Verwaltungsbehörde ausgestaltet werden, eine Gerichtslösung wird nicht in Betracht gezogen. Die Mitglieder der KESB können ihre Aufgaben auch im Rahmen einer teilzeitlichen Beschäftigung wahrnehmen. Die Leitung soll von einem Juristen oder einer Juristin wahrgenommen werden. Ergänzt wird die Leitung, je nach Schwerpunkt der zu behandelnden Geschäfte, durch zwei Mitglieder mit unterschiedlichen Kompetenzen (Psychiatrie, Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie, Medizin, Treuhand).

Als **gerichtliche Beschwerdeinstanz** ist wie bisher das Verwaltungsgericht bzw. gemäss neuem Justizgesetz¹ das Obergericht vorgesehen. Durch die bundesrechtlich zwingend vorgesehene direkte Anfechtung der Entscheide der KESB wird die Geschäftslast des Obergerichts anwachsen. Als **Aufsichtsbehörde** ist wie bisher der Regierungsrat vorgesehen, wobei im Unterschied zum heutigen Recht die Aufsichtsinstanz keine materiellen Entscheidungsbefugnisse mehr hat und die Tätigkeit sich lediglich in der allgemeinen Verwaltungsaufsicht erschöpft.

Die KESB wird durch **eine professionelle Verwaltungsorganisation** mit administrativen, juristischen und sozialarbeiterischen Fachkenntnissen sowie solchen aus dem Vermögensverwaltungs- und Treuhandwesen unterstützt (unterstützende Dienste), welche direkt bei der KESB angegliedert ist. Vorgeschlagen wird, dass **die vertieften Sozialabklärungen regionalisiert** verteilt auf drei Verwaltungsstellen durchgeführt werden. Die bisherigen Vormundschaftsbehörden der Gemeinden werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts abgelöst, ebenso die bisherigen Vormundschaftssekretariate.

Mit der Schaffung einer einzigen KESB stellt sich die Frage der **Trägerschaft**. Künftig können nicht mehr die einzelnen Gemeinden Träger sein. Vorgeschlagen wird eine **kantonale Trägerschaft**, da 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

¹ Siehe Amtsblatt 2010, S. 1124 ff.



anschliessend unter klaren Standards geschieht und der Kanton die entsprechenden Vorgaben direkt durchsetzen kann. Mit dem Vorschlag, dezentrale Verwaltungsstellen in den Regionen zu schaffen, kann eine kohärente Entwicklung und Vernetzung mit bestehenden Strukturen im Sozialbereich erreicht werden.

Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Behördenebene ist **die professionelle Mandatsführung** (heutige Amtsvormundschaften, Sozialdienste und Fachstellen) neu zu regeln. Der Aufbau einer gemeinsamen Amtsbeistandschaft mit dezentralen Standorten unter der neuen Trägerschaft der KESB steht dabei im Zentrum. Damit kann dem Umstand, dass die KESB die Ressourcen und die konkrete Fallarbeit zu steuern hat, Rechnung getragen werden.

Mit der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist auch die Frage der **Finanzierung** neu zu regeln. Die Nettokosten der KESB und der Mandatsführungszentren sollen vom Kanton vorfinanziert und von den Gemeinden aufgrund ihrer Einwohnerzahl getragen werden.

Von der Neuorganisation werden in jedem Fall die **bisherigen professionellen Mitarbeitenden** im Vormundschafswesen in den Gemeindeverwaltungen betroffen sein. Im Rahmen der Neuorganisation ist es das Ziel, diese entsprechend ihrer Qualifikation und Erfahrung in den neuen Strukturen weiter beschäftigen zu können, damit einerseits eine Arbeitsplatzsicherung und Perspektive geboten 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.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes, voraussichtlich auf den 1. Januar 2013, muss die neue KESB einsatzbereit sein. Das **revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten** (Art. 14 Abs. 1 SchIT nZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (Art. 14a Abs. 1 und 2 SchIT nZGB). Es sind keine Übergangsfristen für die Behördenorganisation vorgesehen. Das bedeutet, dass sich mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts die Behördenorganisation und das Verfahren nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere muss die neue KESB bestellt sein und ihre Aufgaben wahrnehmen können, denn die bisherigen Behörden verlieren mit dem Inkrafttreten per sofort ihre Zuständigkeit. Damit die Behörde am 1. Januar 2013 einsatzfähig ist, ist von einem Vorlauf von sechs bis zwölf Monaten auszugehen. Das bedeutet, dass der Gesetzgebungsprozess bis Ende 2011 / anfangs 2012 abgeschlossen sein muss, damit im Jahr 2012 die Neuorganisation umgesetzt werden kann. In dieser Zeit sind die Mitglieder der KESB zu wählen, das Personal zu rekrutieren und anzustellen und die gesamte Betriebsorganisation aufzubauen.

Auf den 1. Januar 2013 müssen zudem **alle laufenden Mandate** inklusive den entsprechenden Akten geordnet an die neue KESB übergeben werden. Dies erfordert eine detaillierte Planung mit entsprechenden Vorgaben, damit sich die Gemeinden auf diese Übergabe vorbereiten können. Im Weiteren müssen auf diesen Zeitpunkt hin alle Gemeindeordnungen und Reglemente überarbeitet und an das neue Gesetz angepasst werden.



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, S. 141 ff.). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes ist gegenwärtig noch auf den 1. Januar 2013 zu rechnen.

Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten (Art. 14 Abs. 1 SchlT nZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (Art. 14a Abs. 1 und 2 SchlT nZGB). 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**² vorhanden sein, welche die Anforderungen einer interdisziplinären³ Fachbehörde erfüllen (Art. 440 Abs. 1 nZGB);
- sind auf diesen Zeitpunkt hin die **Instanzen des gerichtlichen Beschwerdewege**s festzulegen (Art. 450 nZGB) und die Aufsichtsinstanzen (Art. 441 Abs. 1 nZGB) zu bezeichnen;
- muss entschieden werden, ob für das **Verfahren spezielle kantonale Bestimmungen** angewendet werden (Art. 450f. nZGB).

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

² Gemäss Art. 440 Abs. 3 nZGB hat die Erwachsenenschutzbehörde auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde zu übernehmen, weshalb im Folgenden der Begriff „Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde“ verwendet wird.

³ Der Begriff „Fachbehörde“ wird in der französischen Gesetzesausgabe mit „autorité interdisciplinaire“ übersetzt (Art. 440 al. 1 nCC).



2. Anforderungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) gemäss Bundesrecht⁴

2.1 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 (Art. 363 und 368 nZGB), die Patientenverfügung (Art. 373 nZGB), die gesetzliche Vertretung bei urteilsunfähigen Personen (Art. 376 nZGB) und medizinischen Massnahmen (Art. 381 nZGB) und der Schutz urteilsunfähiger Personen in stationären Einrichtungen (Art. 385 nZGB) dazugekommen. Weiter müssen die Massnahmen nun im Einzelfall massgeschneidert und mit klaren inhaltlichen Aufträgen versehen ausformuliert und beschlossen werden (Art. 391 nZGB). Ebenso muss eine laufende Überprüfung und Anpassung an veränderte Verhältnisse vorgenommen werden (Art. 414 nZGB). Die Beiständinnen und Beistände müssen neu durch die KESB instruiert, beraten und in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt werden (Art. 400 Abs. 3 nZGB). 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 (Art. 311 Abs. 1 nZGB) und Abänderung der gemeinsamen elterlichen Sorge (Art. 298a Abs. 2 und 3 nZGB) dazukommen, ebenfalls die Möglichkeit, Mediationen anzuordnen oder zu vermitteln.

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

Generell zu beobachten ist zudem, dass sich die von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmeverfahren Betroffenen vermehrt durch rechtskundige Vertretungen begleiten und unterstützen lassen, was bei 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: Art. 449a nZGB) wird sich dieser Aufwand 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 (Art. 314a^{bis} nZGB). Für die KESB bedeuten diese Tendenzen ein erhöhtes Mass an verfahrensrechtlicher Sorgfalt und an profunder Kenntnis der Rechte der Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Kinderrechte.

⁴ 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.



2.2 Leitsätze für die Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit

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

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

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

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

2.3 Anforderungsprofil

Die neue Behörde muss nach dem Gesetz eine Fachbehörde sein (Art. 440 Abs. 1 nZGB). 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 mitwirken⁵. **Damit definiert der Gesetzgeber klar, dass die Fachkompetenz nicht allein auf der Ebene der unterstützenden Dienste (bisher Vormundschaftssekretariate) vorhanden sein darf, sondern in der Behörde selber vorhanden sein muss.**

Das Anforderungsprofil⁶ der künftigen KESB 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 Kindesvermögensschutzes.

Die heutigen kommunalen Miliz- und Laienbehörden sind in vielen Fällen von externen Fachleuten abhängig und im Extremfall vollkommen auf deren Meinung angewiesen, was zu einer Umkehrung der Hierarchieverhältnisse geführt hat. **Die Wiederherstellung der Hierarchie mit der Behörde als Entscheidungsträger ist ein Hauptpunkt der Revision des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes.** Sie muss selber über Sachverstand in den folgenden Disziplinen verfügen, damit die Expertenmeinungen innerhalb der Behörde überprüft werden können und die Behörde zu einer eigenständigen, fachlich motivierten Entscheidung fähig ist. 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/Versicherungswesen
- Management und Personalführung

Zur Unterstützung der Arbeit der neuen Fachbehörde ist der Aufbau unterstützender Dienste notwendig. 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 unterstützenden Diensten aufzubauen, die unter der Leitung der Fachbehörde stehen. Folgende Kompetenzen sind in den unterstützenden Diensten 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 ganze Organisation zu einem klaren Kompetenzzentrum entwickeln.

⁵ BBI 2006 7073.

⁶ Siehe detaillierte Zusammenstellung in ZVW 2008, S. 117–127.



Ein zentraler und wichtiger Punkt bei der Neuorganisation stellt die konkrete Definition der Schnittstelle zu den lokalen Sozialdiensten, der Mütter-/Väterberatung, den Kinder-, Jugend- und Familienberatungsstellen, der Schul- und Jugendsozialarbeit, der Lehrerschaft, den verschiedenen „Pro Werken“ (Pro Infirmis, Pro Senectute, Pro Juventute) und weiteren sozialen Beratungsstellen im Kanton dar. Diese freiwilligen Beratungsstellen nehmen heute teilweise Abklärungen vor und erbringen weitere Dienstleistungen im Auftrag der lokalen Vormundschaftsbehörden. Dies wird auch in der neuen Organisation nach wie vor so sein, denn es ist nicht möglich, dass sämtliche Abklärungen zentral durch die unterstützenden Dienste 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 kantonalen Behördenorganisation sichergestellt werden muss. Erfahrungen aus bereits heute professionalisierten Fachbehörden zeigen, dass Abklärungen namentlich im Kindes- und Jugendbereich vor Ort von den lokalen Sozialdiensten oder spezialisierten Fachstellen erledigt werden. Die Fachbehörde mit ihrem Stab hat die Verfahrensleitung inne, trifft die erforderlichen verfahrensleitenden Verfügungen und führt die Anhörungen durch. Im Erwachsenenbereich beruhen diese in der Regel auf Amtsberichten der lokalen Stellen. Sie nehmen neben der Verfahrensleitung auch eigene Untersuchungen wahr wie Augenscheine und Gespräche mit den Beteiligten.

Es ist 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.

2.4 Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)

In ihren Empfehlungen⁷ geht die Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)⁸ 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. ist 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 hauptberuflich ausgeübt.
- Die Stellvertretung ist durch eine qualifizierte mitarbeitende Person aus den unterstützenden Diensten als ausserordentliches Behördenmitglied gewährleistet.
- Das Einzugsgebiet umfasst mindestens 50'000 – ca. 100'000 Einwohner/innen, was ungefähr 1'000 laufende und ca. 250 neuangeordnete Massnahmen bedeutet.

⁷ Siehe: http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/08-Empfehlungen_d_gesamt.pdf, insbesondere Seite 98-101

⁸ Neu: Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)



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

Variante 1: kantonale Fachbehörde unter kantonomer Trägerschaft

- 3-er Gremium als Spruchkörper bei einem Einzugsgebiet bis ca. 100'000 Einwohner/innen, Spruchkörper von 5-7 Personen bei grösseren Einzugsgebieten.
- Untervariante: Bildung von Regionen analog Grundbuchämter/Zivilstandskreise, soweit der Kanton genügend gross ist.

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

- Rein kommunal, soweit die Gemeinde über 50'000 Einwohner/innen hat.
- Sitzgemeindemodell: verschiedene Gemeinden delegieren die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes 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 einem Einzugsgebiet von weniger als 100'000 Einwohner/innen.
- Untervariante: Erhöhung der Anzahl Richter/innen, wenn das Einzugsgebiet grösser als 100'000.

3. Umsetzungsbedarf im Kanton Appenzell Ausserrhoden

3.1 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat 53'043 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand per 1. Januar 2010) und ist in 20 Gemeinden gegliedert. Die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden durch die 20 kommunalen Vormundschaftsbehörden (Gemeinderat oder spezielle Kommission) mit fast ebenso vielen angeschlossenen Sekretariaten wahrgenommen. Auf der Sachbearbeitungsebene sind teilweise spezialisierte Fachpersonen im Einsatz, teilweise wird das Vormundschaftswesen vom Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin betreut. Um sich nach neuem Recht als Fachbehörde konstituieren zu können, sind Fachkompetenzen im Spruchkörper von Bundesrechts wegen vorgeschrieben. Diese Fachkompetenzen können auf dem Weg einer fachlichen Ausbildung oder durch vertiefte Erfahrung in einem Fachbereich erworben worden sein. Neben dieser konkreten theoretischen oder praktischen Fachkompetenz sind auch entsprechende praktische Erfahrungen wichtig. Unbestrittenermassen sind die kommunalen Behörden aufgrund des heutigen Systems nicht in der Lage, diese geforderte Professionalität und Interdisziplinarität zu gewährleisten. Ebenso ist die Rekrutierungsbasis für 20 Fachbehörden zu klein. Die Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) geht in ihren Empfehlungen⁹ von einem Einzugsgebiet von rund 70'000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Behörde aus. Damit ist für den Kanton Appenzell Ausserrhoden von der Bildung einer einzigen Fachbehörde auszugehen. Diese müsste nach heutigen Zahlen rund 900 bestehende Massnahmen betreuen und für die Errichtung von jährlich rund 200 neuen Massnahmen besorgt sein. Ausgehend von dieser

⁹ Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), in: ZVW 2008 S. 63ff.



Geschäftslast und den dafür notwendigen Personalressourcen ist von einer einzigen professionellen Fachbehörde mit entsprechender Sachbearbeitungs- und Abklärungsunterstützung auszugehen.

3.2 Aktuelle Zahlen der Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz

Als aktuellste Daten der vormundschaftsbehördlichen Massnahmen im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die Zahlen aus dem Jahr 2009 verfügbar.

| Statistik Vormundschaftspflege | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bestehende Massnahmen Erwachsene | 556 | 574 | 566 | 518 | 480 | 518 | 512 |
| Bestehende Massnahmen Kinder | 346 | 344 | 271 | 294 | 285 | 308 | 273 |
| Total bestehende Massnahmen | 902 | 918 | 837 | 812 | 765 | 826 | 785 |
| Neu errichtete Massnahmen Erwachsene | 90 | 76 | 86 | 75 | 68 | 62 | 115 |
| Neu errichtete Massnahmen Kinder | 72 | 126 | 87 | 106 | 95 | 94 | 85 |
| Total pro Jahr neue Massnahmen | 162 | 202 | 173 | 181 | 163 | 156 | 200 |

Die Zahlen sind über die letzten Jahre angestiegen und auf hohem Niveau geblieben, sowohl bei den bestehenden Massnahmen wie auch bei den Anordnungen. Prognosen für die Zukunft sind schwierig zu machen, der generelle Trend in der Schweiz zu vermehrten vormundschaftlichen Anordnungen spiegelt sich im Kanton Appenzell Ausserrhoden in einer geringeren Form wider.

3.3 Gericht und Verfahren

Neben der Schaffung einer zentralen Fachbehörde ist es notwendig, das Rechtsmittelverfahren neu auszugestalten. Das heutige Verfahren mit dem Rechtsmittelweg von der Vormundschaftsbehörde an den Regierungsrat genügt den neuen bundesrechtlichen Anforderungen einer direkten gerichtlichen Beurteilung der Entscheide der KESB nicht mehr. Für das Verfahren vor der KESB sowie der Rechtsmittelbehörde steht es dem Kanton frei, spezielle kantonale Bestimmungen vorzusehen.

3.4 Eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetzes wegen

Zentrales Revisionsanliegen des neuen Bundesrechts bilden die Förderung der Selbstbestimmung und die Stärkung der Solidarität in der Familie. Gleichzeitig wird damit eine Entlastung des Staates angestrebt¹⁰. Als Formen der eigenen Vorsorge wird der Vorsorgeauftrag (Art. 360 ff. nZGB) und die Patientenverfügung (Art. 370 ff. nZGB) bundesrechtlich geregelt. Unter dem Abschnitt „Massnahmen von Gesetzes wegen für urteilsunfähige Personen“ finden sich Vorschriften über die Vertretung durch Ehegatten sowie eingetragene Partnerinnen und Partner (Art. 374 ff. nZGB), die Vertretung bei medizinischen Massnahmen (Art. 377 ff. nZGB) und bei einem Aufenthalt in Wohn- und Pflegeeinrichtungen (Art. 382 ff. nZGB). Bezüglich dieser Massnahmen besteht kein Handlungsbedarf für Anpassungen des kantonalen Rechts.

¹⁰ Vgl. dazu Botschaft zur Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht] vom 28. Juni 2006, BBl 2006, S. 7001 ff., 7011ff.



3.5 Weiterer Regelungsbedarf aufgrund des neuen Bundesrechts

Im Rahmen der kantonalen Ausführungsbestimmungen sind Bestimmungen über die Mandatsentschädigungen und den Spesenersatz, soweit diese nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden können, zu erlassen. Überdies ist die Rechtsgrundlage für eine Nachbetreuung (allenfalls ambulante medizinische Massnahmen) bei einer Entlassung aus einer fürsorgerischen Unterbringung zwecks Behandlung einer psychischen Störung zu schaffen (Art. 443 nZGB). Neben einer allfälligen Bezeichnung von Ärztinnen und Ärzten, die – neben der KESB – eine fürsorgerische Unterbringung anordnen dürfen, können auch Bestimmungen über Meldepflichten betreffend Hilfsbedürftigkeit von Erwachsenen oder Gefährdung von Kindern, die über die bundesrechtliche Regelung hinausgehen, vorgesehen werden (Art. 437 nZGB).

3.6 Neue Begriffe und Bezeichnungen

Mit der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist eine Reihe von vor allem begrifflichen und terminologischen Änderungen erforderlich. Neben den Behördenbezeichnungen (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde statt Vormundschaftsbehörde) ergeben sich namentlich auch Änderungen aus einer anderen Terminologie bei der Handlungsfähigkeit, wo neu von Volljährigkeit bzw. Minderjährigkeit statt von Mündigkeit und Unmündigkeit die Rede ist (Art. 13 ff. nZGB). Die Entmündigung wird durch die umfassende Beistandschaft ersetzt (Art. 17 nZGB). Von Vormundschaft wird fortan nur noch gesprochen, wo Minderjährige nicht unter elterlicher Sorge stehen (Art. 327a ff. nZGB).

4. Projektorganisation und Projektverlauf

4.1 Projektorganisation

Mit Beschluss vom 28. Mai 2009 hat der Regierungsrat die Projektorganisation für die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes in Appenzell Ausserrhoden bestimmt. Die Projektleitung liegt beim Direktor des Departementes Inneres und Kultur. Eine Projektgruppe erarbeitete unter Beizug eines externen Beraters die inhaltlichen Grundlagen (Zusammensetzung Fachbehörde, Varianten Trägerschaft etc.). Damit bereits von Anfang an die Hauptbetroffenen am Prozess beteiligt werden konnten, wurde im Sinne einer "Echo-gruppe" eine Begleitkommission eingesetzt, in der Akteurinnen und Akteure der verschiedenen Ebenen im Kindes- und Erwachsenenschutz (Gemeinden, Vormundschaftsbehörden, Amtsvormundschaften, Gerichte etc.) vertreten waren. Damit sollten eine gute und transparente Kommunikation sowie der Einbezug der berechtigten Interessen dieser Personen und Behörden bei der Neuorganisation sichergestellt und die bestehenden fachlichen Kompetenzen mitberücksichtigt werden.

Die personelle Zusammensetzung der Projektorganisation sieht wie folgt aus:

Projektgruppe:

- Jürg Wernli, Regierungsrat, Direktor Departement Inneres und Kultur, Vorsitz;
- Norbert Näf, Präsident der Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KOSAR), Heiden;



- Marcel Müller, Finanzverwalter, Teufen;
- Christine Egger, Departement Inneres und Kultur, juristische Mitarbeiterin;
- Thomas Wüst, Departement Inneres und Kultur, Departementssekretär.

Begleitkommission:

- Paul Signer, Präsident der Gemeindepräsidentenkonferenz, Herisau;
- Remo Ritter, Präsident der Gemeindschreiberkonferenz, Walzenhausen;
- Erika Streuli, Gemeindepräsidentin und Präsidentin der Vormundschaftskommission, Grub;
- Linus Wick, Amtsvormund, Herisau;
- Martin Bänziger, Sozialberatung Appenzeller Vorderland, Leiter (bis 30. Juli 2010), Heiden;
- Christian Pfenniger, Departement Sicherheit und Justiz, Leiter Justizsekretariat;
- Toni Bienz, Verwaltungsgerichtsschreiber.

Externe Beratung:

Urs Vogel, Urs Vogel Consulting, Kulmerau.

4.2 Konsultation

In einer ersten Phase wurden Grundlagen für einen Vorentscheid erarbeitet und dem Regierungsrat vorgelegt. Von der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sind die Gemeinden direkt betroffen, werden doch die heutigen kommunalen Vormundschaftsbehörden aufgehoben. Für die neu zu bildende Fachbehörde sind die Trägerschaft und das Organisationsmodell zu bestimmen. Im Rahmen einer Konsultation in der Zeit zwischen 11. November 2009 und 29. Januar 2010 wurden gegenüber den Gemeinden erste Vorschläge zur Umsetzung des neuen Rechts im Kanton Appenzell Ausser Rhoden zur Diskussion gestellt.

Eingegangen sind total 26 Stellungnahmen von 19 Gemeinden, 2 Vormundschaftsbehörden, der Gemeindepräsidentenkonferenz, der Gemeindschreiberkonferenz, der KOSAR, und zwei Sozialberatungsstellen. Eine Gemeinde hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Von einer Sozialberatungsstelle ist keine Stellungnahme eingegangen.

Von den 26 Stellungnahmen sprachen sich deren 25 für das vom Regierungsrat favorisierte Modell "Trägerschaft Ebene Kanton, Behördenmodell mit drei Verwaltungsstellen" (unterstützende Dienste) aus. 1 Stellungnahme sprach sich für das Modell "Trägerschaft Ebene Kanton, Behördenmodell mit zentraler Verwaltungsstelle" aus.

In allen 26 Stellungnahmen wurde eine regionale Mandatsführungsorganisation befürwortet.

Stärkere Unterschiede ergaben sich bei den Stellungnahmen zu einem Kostenausgleich:

- Von 26 Stellungnahmen bezüglich Behördenorganisation sprachen sich deren 19 für eine Kostentragung durch den Kanton aus; 4 Stellungnahmen lehnten eine Kostenbeteiligung der Gemeinden nicht grundsätzlich ab; 3 Stellungnahmen äusserten sich hierzu nicht.



- Von 26 Stellungnahmen bezüglich Mandatsführungsorganisation sprachen sich deren 18 für eine Kostentragung durch den Kanton aus; 5 Stellungnahmen lehnten eine Kostenbeteiligung der Gemeinden nicht grundsätzlich ab; 3 Stellungnahmen äusserten sich hierzu nicht.
- Von 26 Stellungnahmen sprachen sich deren 14 dafür aus, dass der Kanton alle Kosten (insbesondere Kosten für die Fachbehörde, die unterstützenden Dienste, die Mandatsführung und die Kosten für die verfügbaren Massnahmen) tragen soll. 6 Stellungnahmen sprachen sich dafür aus, dass der Kanton die Kosten für die neue Organisation tragen soll. 2 Stellungnahmen sehen eine Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. 4 Stellungnahmen machten keine entsprechenden Aussagen.

4.3 Vorentscheid Organisationsvariante und Erarbeitung Gesetzgebungsvorlage

Der Regierungsrat hat am 16. März 2010 von den Ergebnissen der Konsultation zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Appenzell Ausserrhoden Kenntnis genommen. Er beauftragte das Departement Inneres und Kultur, ihm einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und zur Freigabe für die Vernehmlassung zu unterbreiten.

Für den Gesetzesentwurf hat der Regierungsrat - unter Berücksichtigung des klaren Ergebnisses der Konsultation – eine Organisationsstruktur im Sinne des Behördenmodells mit drei regionalen Verwaltungsstellen vorgegeben. Zudem hielt der Regierungsrat an einem vollen Kostenausgleich fest und beauftragte das Departement Finanzen, in Zusammenarbeit mit anderen hauptbetroffenen Departementen und losgelöst von der Gesetzesvorlage einen Kostenausgleich über die gesamten anstehenden finanziellen Verpflichtungen von Kanton und Gemeinden zu entwickeln.

5. Grundzüge der Revisionsvorlage

5.1 Eine kantonale Fachbehörde (KESB)

Die KESB, welche erstinstanzlich sämtliche behördlichen Massnahmen zu verfügen hat, ist als Verwaltungsbehörde unter kantonaler Trägerschaft auszugestalten. Es ist eine Behörde mit drei dezentralen Verwaltungsstellen in den Regionen Vorderland, Mittelland und Hinterland zu schaffen. Die regionalen Einzugsgebiete sollen vom Regierungsrat bezeichnet werden und können damit von den traditionellen Einzugsgebieten der früheren Bezirke abweichen, um eine ausgewogene Arbeitsbelastung (zumindest für die Regionen ohne Herisau) zu gewährleisten. Der KESB gehören mindestens fünf Fachpersonen an. Ihn angegliedert sind unterstützende Dienste sowie eine Amtsbeistandschaft, welche ebenfalls über verschiedene Fachkompetenzen verfügen müssen, da die vom neuen Recht geforderten Fach- und Methodenkompetenzen nicht alle vollumfänglich im Spruchkörper vorhanden sein können. Um eine rechtskonforme Abwicklung des Verfahrens garantieren zu können, ist jedoch juristisches Fachwissen im Spruchkörper selber erforderlich.



5.2 Regierungsrat als Aufsichtsbehörde

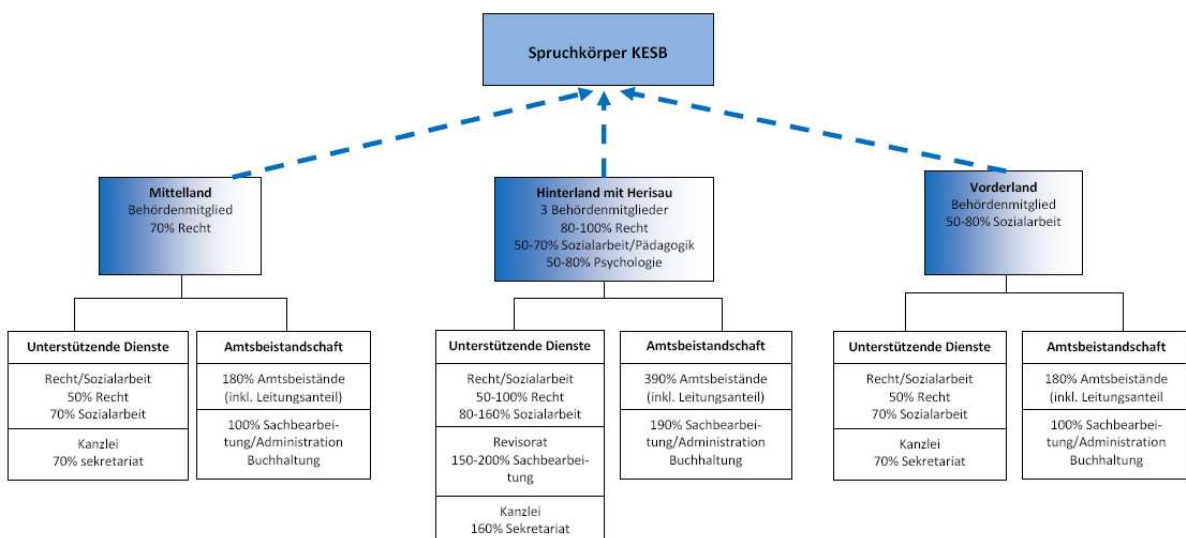
Aufsichtsbehörde ist wie bisher der Regierungsrat. Diese Zuständigkeit erscheint nach wie vor sachgerecht, auch bei geringeren Kompetenzen der Aufsichtsbehörde (u.a. Wegfall der erstinstanzlichen Beschwerdebeurteilung und der Zustimmungskompetenzen im Sinne von Art. 422 ZGB). Auf eine gerichtliche Aufsichtsinstanz wird verzichtet, um die richterliche Unabhängigkeit und Gewaltentrennung nicht zu gefährden.

5.3 Rechtspflege

Unter dem Titel „Einschreiten der Erwachsenenschutzbehörde“ regelt Art. 419 nZGB den Rechtsschutz gegen Handlungen des Beistandes oder der Beiständin sowie von Drittpersonen oder Stellen, denen die Erwachsenenschutzbehörde einen Auftrag erteilt hat. Angerufen werden kann die KESB auch im Zusammenhang mit Einschränkungen der Bewegungsfreiheit in Wohn- und Pflegeeinrichtungen (Art. 385 nZGB). Das Bundesrecht verlangt zwingend einen gerichtlichen Rechtsschutz und schliesst es aus, zunächst die Beschwerde an eine verwaltungsinterne Instanz vorzusehen. Damit scheidet der Regierungsrat als bisherige Beschwerdeinstanz aus. Beschwerden gegen Anordnungen und Entscheide der KESB werden vom Verwaltungsgericht bzw. Obergericht (gemäss neuem Justizgesetz) beurteilt.

5.4 Zusammenfassung Aufbauorganisation

Vorgeschlagen wird eine einzige kantonale Fachbehörde mit drei dezentralen Verwaltungsstellen. Die folgende Übersicht soll die neue Aufbauorganisation der künftigen KESB mit den Mandatsführungszentren verdeutlichen.





5.5 Mandatsführung

Gegenwärtig werden im Kanton Appenzell Ausserrhoden die vormundschaftlichen Mandate unter ganz unterschiedlichen Organisationsformen geführt. Es bestehen Amtsvormundschaften, welche die Mandate für die Gemeinden führen. Teilweise wird die Mandatsführung den Sozialdiensten übertragen. Zudem finden sich in allen Gemeinden private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. In einzelnen Gemeinden bestehen Vermischungen zwischen der Behördenarbeit und der Sekretariatstätigkeit, teilweise wird administrative Unterstützung vom Vormundschaftssekretariat auch für die Mandatsführung geleistet und umgekehrt. Mit der Umstrukturierung der Behördenarbeit ist auch die Umsetzung der Mandatsführung neu zu organisieren, damit die KESB den Mandatsträgerinnen oder Mandatsträgern die von Gesetzes wegen notwendige Instruktion, Beratung und Unterstützung bieten kann. Es drängt sich deshalb auf, eine professionelle Mandatsführung aufzubauen, welche der gleichen Trägerorganisation wie die KESB angehört. Diese Amtsbeistandschaft kann aufgrund der Betriebsgrösse effizientere Arbeit leisten und mehr Erfahrungen sammeln. Um die konkrete Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten zu gewährleisten und die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe optimal abstimmen zu können, werden drei dezentrale Standorte für die Amtsbeistandschaft eingerichtet. Das System der privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger hat sich insbesondere im Bereich der kombinierten Beistandschaften (sog. Altersbeistandschaften) bewährt. Dieses System soll deshalb eher noch ausgebaut werden.

5.6 Verworfenen Alternativen

5.6.1 Fachgerichte

Von Bundesrechts wegen nicht vorgegeben ist, ob einer Verwaltungsbehörde oder einem Gericht die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes übertragen wird. Das Bundesrecht setzt lediglich Professionalität und Interdisziplinarität voraus. Die heutigen Zivilgerichte üben, vorbehaltlich der Kinderbelange im Rahmen der familienrechtlichen Verfahren, lediglich urteilende Funktionen aus. Diese Verfahren sind von der Verhandlungsmaxime geprägt. Dies im Gegensatz zu den Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes, in welchen ausschliesslich die Officialmaxime (d.h. Sachverhaltserhebungen von Amtes wegen) zur Anwendung gelangt. Die Arbeitsweise der Gerichte müsste bei einer Übertragung der Aufgaben der KESB grundlegend geändert werden. Des Weiteren sind die Gerichte nicht als Fachgerichte ausgestaltet und besetzt. Sie verfügen nur über Richter, Schreiber und Kanzleipersonal. Abklärungsdienste mit verschiedenen, bisher nicht vertretenen Kompetenzen wie Sozialarbeit, Psychologie oder Pädagogik sowie die Mandatsträgerorganisation sind nicht vorhanden. Die Übertragung der Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes hätte somit eine einschneidende Neuorganisation der Gerichte mit Aufbau neuer Instanzen zur Folge.

5.6.2 Gemeinden als Träger

Das Bundesrecht fordert eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde als neue KESB. Diese muss neu die Mandatsführung nicht nur im Rahmen der regulären Rechenschaftsablage formell überprüfen. Sie ist auch für die notwendige Instruktion, Beratung und Unterstützung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger verantwortlich (Art. 400 Abs. 3 nZGB). Dies setzt eine organisatorische Nähe zwischen der KESB und den Mandatsführenden sowie deren sorgfältige Rekrutierung und Auswahl voraus. Aus diesem Grunde sind bei der



zu wählenden Trägerschaft sowohl die KESB als auch die berufsmässigen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände) anzusiedeln.

Eine lokale Vernetzung und Nähe zu den Sozialdiensten und zu weiteren Fachstellen sprechen für eine Trägerschaft durch die Gemeinden. Als Vorteil dürfte es bei einer Belassung der Aufgabe bei den Gemeinden angesehen werden, dass die verwandten Aufgaben und Belastungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes und der Sozialhilfe beim gleichen Träger liegen würden. Die Gemeinden müssten sich indessen zusammenschliessen, um die bundesrechtlich geforderten Fachbehörden auslasten zu können. Solche Gebilde sind allerdings sehr schwerfällig und kommen ohne koordinierende Eingriffe des Kantons kaum aus. Das Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden bei einer solchen Trägerschaft wäre gering.

Im Rahmen der Konsultation in der Zeit zwischen 11. November 2009 und 29. Januar 2010 wurden gegenüber den Gemeinden Vorschläge zur Umsetzung des neuen Rechts im Kanton Appenzell Ausserrhoden unterbreitet. Dabei wurde auch eine Trägerschaft der Gemeinden zur Diskussion gestellt. Von den eingegangenen 26 Stellungnahmen sprachen sich alle Stellungnahmen für eine Trägerschaft des Kantons aus.

5.7 Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen

Nach Art. 387 nZGB haben die Kantone Wohn- und Pflegeeinrichtungen, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden, einer Aufsicht zu unterstellen, soweit nicht durch bundesrechtliche Vorschriften bereits eine Aufsicht gewährleistet ist. "Die Aufsicht durch die Kantone ist in der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vorgezeichnet, die sich auf Artikel 316 ZGB stützt. [...] Der Vorbehalt zugunsten einer Aufsicht, die durch andere bundesrechtliche Vorschriften gewährleistet ist, soll Konkurrenzfälle vermeiden. Dabei ist namentlich an die Aufsicht über Einrichtungen gedacht, die Beiträge der Invalidenversicherung erhalten. Die Bearbeitung von Personendaten untersteht zudem der Aufsicht der Datenschutzbehörden"¹¹. Somit gelten für die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses für Bewilligung und Aufsicht diese erwähnten bundesrechtlichen Bestimmungen. In Appenzell Ausserrhoden ist zudem die Heimaufsicht in der kantonalen Verordnung über die Heimaufsicht (Heimverordnung) vom 11. Dezember 2007 (bGS 811.14) klar geregelt. Über diese Regelungen hinaus, welche die Einrichtungen für unmündige und erwachsene Personen abdecken, ist ein Bedarf für weiter gehende Regelungen nicht ersichtlich.

5.8 Teilrevision EG zum ZGB

Die Neuerungen im Bundesrecht, die Anlass zu dieser Vorlage geben, betreffen zur Hauptsache Regelungen des Zivilgesetzbuches. Die Umsetzung der Neuerungen im Bundesrecht erfolgt daher im Rahmen einer Änderung des Gesetzes vom 27. April 1969 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB, bGS 211.1).

¹¹ BBl 2006, S. 7042.



5.9 Zeitplan für die Umsetzung

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes, voraussichtlich auf den 1. Januar 2013, muss die neue KESB einsatzbereit sein. Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden. Damit die neue KESB am 1. Januar 2013 einsatzfähig ist, ist von einem Vorlauf von sechs bis zwölf Monaten auszugehen. Das bedeutet, dass der Gesetzgebungsprozess bis Ende 2011 bzw. anfangs 2012 abgeschlossen sein muss, damit im Verlaufe des Jahres 2012 die Neuorganisation umgesetzt werden kann. In dieser Zeit sind die Mitglieder der KESB zu wählen, das Personal zu rekrutieren und anzustellen und die gesamte Betriebsorganisation aufzubauen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkungen

Mit dem Inkrafttreten des neuen Justizgesetzes per 1. Januar 2011 werden unter anderem die kantonale Zivilprozess- und Strafprozessordnung ausser Kraft treten. Im Hinblick darauf wird auf dortige Anpassungen an die neuen Begriffe im Zivilgesetzbuch und die neuen Behördenbezeichnungen verzichtet.

Im EG zum ZGB, im dritten Teil zum Familienrecht, werden die Bestimmungen unter lit. B. zum Eltern- und Kindesrecht (Art. 37 - 49) und unter lit. C. zur Vormundschaftsordnung (Art. 50 - 70) aufgehoben. Es werden unter einer neuen lit. B. zum Adoptionsrecht zwei neue Bestimmungen (Art. 37 und 38) und unter einer neuen lit. C. zum Kindes- und Erwachsenenschutz weitere Bestimmungen (Art. 39 - 65) aufgenommen.

B. Adoptionsrecht

Art. 37 Zuständigkeit

Diese Regelung wird aus der Verordnung vom 26. Februar 1973 zum Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Adoption), bGS 212.31, übernommen. Diese Verordnung kann im Übrigen aufgehoben werden (siehe II. Abs. 1 Ziff. 1 des Gesetzesentwurfes).

Art. 38 Auskunft über die Personalien der leiblichen Eltern

Diese Regelung wird aus der Vorläufigen Verordnung vom 14. Januar 2003 zum Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen, bGS 212.34, übernommen. Diese Vorläufige Verordnung kann im Übrigen aufgehoben werden (siehe II. Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzesentwurfes).



C. Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Art. 39 Organisation der KESB

Die Gemeinden selbst führen in Belangen des Kindes- und Erwachsenenschutzes keine Behörden mehr. Absatz 1 bestimmt, dass die KESB eine kantonale interdisziplinäre Fachbehörde ist. Die Erwachsenenschutzbehörde hat auch die Aufgaben der Kinderschutzhilfe zu erfüllen (Art. 440 Abs. 3 nZGB) und wird daher einheitlich als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) bezeichnet. Mit Blick auf die Tatsache, dass vom grössten Teil der Massnahmen schon heute Herisau betroffen ist, ist es naheliegend, dass die KESB (zusammen mit den unterstützenden Diensten und der Amtsbeistandschaft für das ganze Hinterland) in Herisau angesiedelt wird.

Mit den unterstützenden Diensten sollen der KESB weitere Fachkenntnisse und Sekretariatsdienstleistungen zur Verfügung gestellt werden. Hinzu kommt eine Amtsbeistandschaft, welche für die Umsetzung der behördlichen Massnahmen (Beistandschaften) verantwortlich ist.

Absatz 2 regelt, dass der Leiterin oder dem Leiter der KESB die Gesamtleitung obliegt, d.h. auch die Leitung der unterstützenden Dienste und der Amtsbeistandschaft. Die drei regionalen Stellen der unterstützenden Dienste und Amtsbeistandschaft werden je von einem vom zuständigen Departement bezeichneten Mitglied der KESB geleitet.

Art. 40 Zusammensetzung der KESB

Nach Absatz 1 besteht die KESB aus mindestens fünf Mitgliedern. Die Festlegung von mindestens fünf Mitgliedern erlaubt es, verschiedenen Entwicklungen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Zum einen können so auch Mitglieder mit Teilpensen Einsitz nehmen. Zum anderen kann einer Zunahme der Arbeitsbelastung im Kanton mit einer Pensenanpassung begegnet werden, ohne dass deswegen das Gesetz geändert werden muss. Mit einer weiteren personellen Abstützung lassen sich dabei die verschiedenen Fachkompetenzen noch besser abdecken und ist zudem die Pikettbereitschaft und Stellvertretung leichter zu gewährleisten.

Absatz 2 schreibt vor, dass die Leiterin oder der Leiter über eine abgeschlossene juristische Ausbildung verfügt. Dies erscheint mit Blick auf die Aufgaben und Rolle der Leitung der KESB zwingend.

Das Personalgesetz sieht vor, dass der Regierungsrat für Anstellung und Kündigung der Leitung von Organisationseinheiten zuständig ist (Art. 9 Abs. 1 lit. b des Personalgesetzes vom 24. Oktober 2005, PG, bGS 142.21). Im Übrigen erfolgen Anstellungen und Kündigungen durch die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher (Art. 9 Abs. 4 Satz 1 PG). Abweichende Vorschriften in anderen Gesetzen bleiben vorbehalten (Art. 9 Abs. 5 PG). Mithin ist für Anstellung und Kündigung der Leiterin oder des Leiters der KESB der Regierungsrat und für Anstellung und Kündigung der übrigen Mitglieder die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher zuständig.

Art. 41 Sitz der KESB

Gemäss Bundesrecht befindet sich der zivilrechtliche Wohnsitz bevormundeter Minderjähriger und Volljähriger unter umfassender Beistandschaft am Sitz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 25, 26 nZGB). An den zivilrechtlichen Wohnsitz sind weitere Rechtswirkungen geknüpft, beispielsweise im Bereich der ge-



richtlichen Zuständigkeit, des Sozialversicherungsrechts oder des Steuerrechts. Mit der Kantonalisierung und der Bildung einer einzigen kantonalen KESB würde dies bedeuten, dass sich der Wohnsitz dieser Personen auf eine Gemeinde (die Sitzgemeinde der KESB) konzentrierte. Die Bestimmung des ZGB zum Wohnsitz bevormundeter Minderjähriger und unter umfassender Beistandschaft stehender Personen ist daher zu konkretisieren.

Art. 42 Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Die Kantone sind frei, die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden einer Verwaltungsbehörde oder einem Gericht zu übertragen. Um eine Vermischung der aufsichtsrechtlichen Funktion und der Tätigkeit einer gerichtlichen Kontrolle zu vermeiden und damit die richterliche Unabhängigkeit zu wahren, ist die Aufsicht einer Verwaltungsbehörde zu übertragen. Die Aufsicht bleibt weiterhin beim Regierungsrat. Der Aufsichtsbehörde obliegt es, für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Dies hat sie insbesondere mit der Formulierung von Standards und Weisungen, regelmässigen Visitationen und der Organisation und Pflege von fachlichem Austausch zwischen den Behörden zu besorgen. Der Bundesrat erlässt weitere Vorschriften zur Aufsichtstätigkeit (Art. 441 Abs. 2 nZGB).

Art. 43 Weitere Aufgaben der KESB

Die KESB ist sowohl Erwachsenenschutzbehörde als auch Kinderschutzbehörde im Sinne des Zivilgesetzbuches (Art. 440 nZGB) und nimmt die entsprechenden Aufgaben wahr.

Die KESB wird sodann im Kanton Appenzell Ausserrhoden für den Bereich der Pflegekinderaufsicht als zuständig bestimmt. Nach der geltenden Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.338) kommt diese Aufgabe den Vormundschaftsbehörden zu, soweit nicht die Kantone andere geeignete Behörden oder Stellen bezeichnen. Die PAVO befindet sich zur Zeit in Revision. Eine erste Vernehmlassung fand statt. Eine zweite Vernehmlassung zu einem Entwurf für eine Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern läuft bis zum 20. Dezember 2010. Im jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht gesagt werden, wann und mit welchen abschliessenden Inhalten die Revision abgeschlossen werden kann. Immerhin ist festzustellen, dass mit Blick auf die allseits geforderte Professionalisierung des heutigen Pflegekinderwesens als zentrale kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde immer noch eine Fachbehörde vorgeschlagen wird. Wichtig sei (so heisst es im erläuternden Bericht vom September 2010 zum zweiten Vernehmlassungsverfahren), "dass die Mitglieder dieser Behörde über eine entsprechende Ausbildung und die notwendige Erfahrung verfügen, um die Eignung zukünftiger Tages-, Pflegeeltern und Einrichtungen sowie Tageseltern- und Pflegeelterndienste beurteilen zu können".

Nicht mehr zuständig sollen im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Vormundschaftsbehörden für den Bereich der Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder sein. Diese Aufgabe soll neu dem Gemeinderat am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes übertragen werden.

Die KESB ist schliesslich zuständig für Massnahmen bei fehlender Verwaltung von Sammelvermögen. Ist bei einer öffentlichen Sammlung für gemeinnützige Zwecke nicht für die Verwaltung oder Verwendung des Sammelvermögens gesorgt, so ordnet die zuständige Behörde das Erforderliche an. Sie kann für das Sammelvermögen einen Sachwalter oder eine Sachwalterin ernennen oder es einem Verein oder einer Stiftung mit möglichst gleichartigem Zweck zuwenden. Auf die Sachwalterschaft sind die Vorschriften über die Beistandschaft



ten im Erwachsenenschutzrecht sinngemäss anwendbar (Art. 89b nZGB). Zuständig ist der Kanton, in dem das Sammelvermögen in seinem Hauptbestandteil verwaltet worden ist. Sofern der Kanton nichts anderes bestimmt, ist die Behörde zuständig, die die Stiftungen beaufsichtigt (Art. 89c nZGB). Mit der vorgeschlagenen Regelung soll dafür die KESB zuständig sein, zumal - wie erwähnt - auf die Sachwalterschaft die Vorschriften über die Beistandschaften im Erwachsenenschutzrecht sinngemäss anwendbar sind.

Art. 44 Besetzung und Beschlussfassung

Art. 45 Verfahrensleitung und Instruktion

Art. 46 Vorsorgliche Massnahmen

Besetzung, Beschlussfassung und die Möglichkeit von Zirkulationsbeschlüssen, Verfahrensleitung und Instruktion sowie Zuständigkeit für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen der KESB werden ausdrücklich geregelt.

Art. 47 Einzelzuständigkeiten

Der Spruchkörper der KESB hat grundsätzlich mit der geforderten Mindestanzahl von drei Mitgliedern (Art. 440 Abs. 2 nZGB) seine Entscheide zu treffen. Nur so kann die interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde ihren Zweck erfüllen. Wie die Stellvertretung zu gewährleisten ist, sofern ein Mitglied verhindert ist, hat die KESB zu regeln. Sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz ist nicht durchwegs eine Entscheidung im Kollegium erforderlich. Das Zivilgesetzbuch erlaubt die Zuweisung einzelner Geschäfte in die Zuständigkeit eines einzelnen Behördenmitgliedes (Art. 440 Abs. 2 Satz 2 nZGB). Dies gilt für Geschäfte, welche nicht zwingend einer interdisziplinären Beurteilung bedürfen oder wo ein geringer Ermessensspielraum besteht oder wo eine rasche Entscheidung nötig ist. Vom Gegenstand her geht es dabei um verfahrensleitende Anordnungen, um Verfahren nichtstreitiger Natur (insbesondere bei Einigkeit der Eltern) oder um mehr formelle Entscheide ohne Ermessensspielraum (beispielsweise Entgegennahme von Inventaren oder Erklärungen).

Die Botschaft des Bundesrates äussert sich zur Möglichkeit von Einzelzuständigkeiten im Bereich der KESB wie folgt: "Die Kompetenz einer Fachbehörde ist vor allem im Kernbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, d.h. bei der Anordnung von Massnahmen, gefragt; hier ist die kollegiale Zuständigkeit für die Entscheidung unentbehrlich. Daneben existieren aber manche Verfahren mit geringeren Ermessensspielräumen, in denen aus Gründen der Flexibilität und Speditivität vom Erfordernis eines Kollegiums abgesehen werden kann. Die Kantone können deshalb für bestimmte Geschäfte Ausnahmen, d.h. die Zuständigkeit eines einzelnen Mitglieds der Behörde, vorsehen (Abs. 2 zweiter Satz). Im Gegensatz zu Artikel 12 des Vorentwurfs für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden belässt der Entwurf den Kantonen auch hier die organisatorische Verantwortung und verzichtet darauf, die Fälle der Einzelzuständigkeit von Bundesrechts wegen festzuhalten"¹².

Art. 48 Meldepflicht

Wie im geltenden Recht bestehen sowohl Melderechte wie auch Meldepflichten. Jede Person kann der Behörde Meldung erstatten, wenn eine Person als hilfsbedürftig erscheint und Massnahmen als erforderlich erscheinen. Für gewisse Personengruppen soll aber eine Meldepflicht gelten. Die Schulleitungen und Lehrpersonen

¹² BBl 2006, S. 7073f.



werden ausdrücklich aufgeführt, damit auch jene von nicht-öffentlichen Schulen erfasst sind. Die Ärztinnen und Ärzte sollen ebenfalls zur Meldung verpflichtet sein. Insbesondere erscheint dies im Hinblick auf den Kinderschutz sinnvoll. Mit der Meldepflicht wird eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen, damit diese ohne Verletzung ihres Berufsgeheimnisses die Behörden informieren können (Art. 321 Ziff. 3 StGB).

Art. 49 Unterstützende Dienste

a) Organisation

Art. 50 b) Zusammensetzung und Aufgaben

Der KESB stehen fachlich ausgewiesene, unterstützende Dienste zur Verfügung, namentlich in Bereichen, die die sie fachlich selbst nicht abdeckt. Diese werden regional organisiert und auf drei Regionen verteilt. Die regionalen Einzugsgebiete sollen vom Regierungsrat bezeichnet werden. Er wird sich dabei an die traditionellen Einzugsgebiete der früheren Bezirke Hinterland, Mittelland und Vorderland anlehnen und davon nur abweichen, um eine ausgewogenere Verteilung der Arbeitsbelastung der drei regionalen Verwaltungsstellen zu gewährleisten.

Art. 51 Amtsbeistandschaft

Die Berufsbeiständigen und Berufsbeistände der zuständigen Amtsbeistandschaft übernehmen die Betreuungs- und Verwaltungsmandate, welche die KESB nicht einer geeigneten Privatperson überträgt. Zur Amtsbeistandschaft gehören nebst den Berufsbeiständigen und Berufsbeiständen auch die ihnen zudienenden Sekretariate. Sie sind verantwortlich für die operative Umsetzung der angeordneten behördlichen Massnahmen (Beistandschaften), sofern diese nicht privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern übertragen werden können. Die Amtsbeistandschaft ist zusammen mit den unterstützenden Diensten regional organisiert. So kann die konkrete Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten und die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe optimal abgestimmt werden.

Art. 52 Beistandschaften

Als Beiständin oder Beistand kommt eine natürliche Person in Frage, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist, die dafür die erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgaben selber wahrnimmt (vgl. Art. 400 Abs. 1 nZGB). Selbstverständlich dürfen einzelne Aufgaben (beispielsweise in Bezug auf die Vermögensverwaltung oder die persönliche Betreuung in einer stationären Einrichtung) einer Drittperson übertragen werden. Es ist jedoch von Gesetzes wegen notwendig, dass die erforderliche Zeit für die eingesetzte Aufgabe aufgebracht werden kann. Neben Privatpersonen können Berufsbeiständigen und Berufsbeistände eingesetzt werden (Absatz 1). Die Eignung bezieht sich auf Sozial-, Selbst- und Fachkompetenz. Angesichts der Komplexität der Betreuungsaufgaben sind Privatpersonen als Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger nicht immer geeignet, auch wenn das Gesetz bewusst auf eine Hierarchisierung verzichtet. Es ist aber auch in Zukunft wichtig, auf genügend private Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger zurückgreifen zu können. Die grössere Zahl von Massnahmen wird jedoch auch künftig von Berufsbeiständigen oder Berufsbeiständen zu betreuen sein, welche der Amtsbeistandschaft angehören.

Im Zusammenhang mit der Übernahme des Amtes einer Beiständin oder eines Beistandes sieht Art. 405 Abs. 3 nZGB vor, dass die KESB die Aufnahme eines öffentlichen Inventars anordnen kann, wenn die Umstände es rechtfertigen. Absatz 2 bestimmt, dass die Aufnahme eines öffentlichen Inventars in diesem Sinne nach den



Vorschriften über das öffentliche Inventar des Erbrechts erfolgt. Diese Regelung entspricht dem geltenden Art. 61 Abs. 2 EG zum ZGB und ist weiterhin sinnvoll.

Art. 53 Entschädigung und Spesen

Wie im geltenden Recht sind die Beiständigen und Beistände für ihre Arbeit primär aus dem Vermögen der betroffenen Personen zu entschädigen (vgl. Art. 404 Abs. 1 Satz 1 nZGB). Zum Vermögen zählen auch Forderungen aus Unterhalts- und Unterstützungspflichten der Verwandten und Ehegatten. Die im Einzelfall auszureichende Entschädigung legt die KESB fest (vgl. Art. 404 Abs. 2 nZGB). Dabei hat sie sich an den Entschädigungsgrundsätzen zu orientieren, welche der Regierungsrat in den Ausführungsbestimmungen festzulegen hat. Soweit private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nicht von der betroffenen Person entschädigt werden können, trägt der Kanton die Entschädigung und den Spesenersatz. Für die Berufsbeiständin oder den Berufsbeistand existiert im Bundesrecht eine Spezialregelung, wonach bei ihnen die Entschädigung und der Spesenersatz an den Arbeitgeber fällt (Art 404 Abs. 1 Satz 2 nZGB).

Art. 54 Aufsicht

Die KESB hat sowohl die Beiständigen und Beistände zu unterstützen und zu instruieren als auch die Aufsicht über diese wahrzunehmen. Dies gilt auch für die privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Die KESB hat zudem sicherzustellen, dass die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Interesse der betroffenen Personen pflichtgemäss erfüllen. Sie prüft mindestens alle zwei Jahre die von den Rechnungen und Berichte, erteilt deren Genehmigung oder verlangt allenfalls eine Ergänzung oder Berichtigung (vgl. Art. 410 und 415 nZGB).

Art. 55 Fürsorgerische Unterbringung; Zuständigkeit

Der geltende Begriff "fürsorgerische Freiheitsentziehung" wird im Bundesrecht durch den neuen Ausdruck "fürsorgerische Unterbringung" ersetzt. Zuständig zur Unterbringung ist grundsätzlich die KESB (Absatz 1).

Zur Begutachtung finden sich in der Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zu Art. 446 nZGB folgende Ausführungen: "Fehlt dem Spruchkörper der erforderliche Sachverstand, so ist das Gutachten einer sachverständigen Person anzuordnen. Das gilt insbesondere bei der fürsorgerischen Unterbringung und bei Einschränkungen der Handlungsfähigkeit wegen einer psychischen Störung oder einer geistigen Behinderung (Abs. 2 dritter Satz). Entsprechend der bisherigen Praxis zu Artikel 397e Ziffer 5 ZGB und abweichend zu Artikel 374 Absatz 2 ZGB muss nicht zwingend ein externer Experte oder eine externe Expertin beigezogen werden, falls ein Mitglied der Behörde, das beim Entscheid mitwirkt, über das erforderliche Fach- und Sachwissen verfügt"¹³. Das Bundesrecht schreibt vor, dass im Beschwerdeverfahren bei psychischen Störungen gestützt auf das Gutachten einer sachverständigen Person entschieden werden muss (vgl. Art. 450e Abs. 3 nZGB). Aus der Botschaft ergibt sich, "dass die sachverständige Person nicht Mitglied der gerichtlichen Beschwerdeinstanz sein kann. Hat schon die Erwachsenenschutzbehörde ein unabhängiges Gutachten eingeholt, so darf die gerichtliche Beschwerdeinstanz darauf abstellen"¹⁴. "Weil ein anstaltsunabhängiges Gutachten ohnehin kaum je innert fünf Tagen vorliegen wird, sollte das externe Gutachten schon von der Erwachsenen-

¹³ BBl 2006, S. 7078f.

¹⁴ BBl 2006, S. 7088.



schutzbehörde eingeholt werden. Entsprechend schreibt das kantonale Recht für den Bereich der fürsorglichen Unterbringung das Einholen eines Gutachtens vor (Absatz 2).

Art. 56 Ärztliche Unterbringung: Einweisung

Die Kantone können Ärzte und Ärztinnen bezeichnen, die neben der Behörde eine Unterbringung bis höchstens sechs Wochen anordnen dürfen (Art. 429 Abs. 1 nZGB). In Absatz 1 wird diese Kompetenz den Arztpersonen mit einer Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton eingeräumt. Die Unterbringung ist auf die vom Bundesrecht vorgegebene Höchstdauer von sechs Wochen beschränkt. Der ärztliche Unterbringungsentscheid ist - zusätzlich zu den Adressaten gemäss Art. 430 Abs. 4 nZGB - auch der KESB zuzustellen.

Art. 57 Ärztliche Unterbringung: Entlassung

Von Gesetzes wegen fällt die ärztliche Einweisung spätestens nach Ablauf von sechs Wochen dahin, sofern in diesem Zeitpunkt nicht ein vollstreckbarer Unterbringungsentscheid der Erwachsenenschutzbehörde vorliegt (Art. 429 Abs. 2 nZGB). Da sowohl Beschwerden gegen ärztliche als auch gegen behördliche Unterbringungsentscheide mangels anderweitiger Anordnung keine aufschiebende Wirkung zukommt, sind die entsprechenden Verfügungen sofort vollstreckbar (vgl. Art. 450e Abs. 2 nZGB). Konkret bedeutet dies, dass nach einer ärztlichen Unterbringung die KESB vor Ablauf von sechs Wochen über eine weitere Unterbringung zu entscheiden hat, andernfalls die betroffene Person die Einrichtung verlassen kann. Die Entlassungszuständigkeiten sind bereits abschliessend im Bundesrecht geregelt. So hat bei einer behördlichen Unterbringung die KESB über die Entlassung zu entscheiden, sofern sie diese Befugnis im Einzelfall nicht der Einrichtung übertragen hat (vgl. Art. 428 Abs. 2 nZGB). Über die Entlassung nach einer ärztlichen Einweisung entscheidet die Einrichtung (vgl. Art. 429 Abs. 3 nZGB).

Das kantonale Recht sieht vor, dass die Einrichtung mit der Entlassung eine geeignete Nachbetreuung anordnen kann, falls Rückfallgefahr besteht (Absatz 2). Ausserdem ist eine Entlassung von der Einrichtung der KESB zu melden (Absatz 3).

Art. 58 Ärztliche Unterbringung: Weiterführung

Falls die Weiterführung einer ärztlichen Unterbringung für länger als sechs Wochen als notwendig erachtet wird, ist ein entsprechender Antrag an die KESB zu stellen (Absatz 1) und zwar mit den nötigen Unterlagen spätestens acht Tage vor Ablauf der sechs Wochen (Absatz 2).

Das Bundesrecht sieht vor, dass bei freiwillig eingetretenen Personen die "ärztliche Leitung" der Einrichtung eine Zurückbehaltung für höchstens drei Tage anordnen kann (Art. 427 Abs. 1 nZGB). Mit Blick auf medizinische Massnahmen ist vorgesehen, dass "die Cheförztn oder der Chefarzt der Abteilung" medizinische Massnahmen anordnen kann, wenn die Zustimmung der betroffenen Person fehlt (Art. 434 Abs. 1 nZGB). Wer unter die Funktionen "ärztlichen Leitung" sowie "Cheförztn oder Chefarzt der Abteilung" im genannten Sinne fällt, ist nicht vom kantonalen Recht, sondern von den betreffenden Institutionen zu bestimmen.



Art. 59 Nachbetreuung

Nach geltendem Recht muss die betroffene Person unverzüglich entlassen werden, sobald es ihr Zustand erlaubt. Gemäss neuem Recht ist die betroffene Person zu entlassen, wenn die Einweisungsvoraussetzungen weggefallen sind. Als weiterer Schutz kann das kantonale Recht Massnahmen zur Nachbetreuung vorsehen (Art. 437 Abs. 1 nZGB).

Absatz 1 sieht vor, dass - falls Rückfallgefahr besteht - mit der austretenden Person eine geeignete Nachbetreuung vereinbart wird. Nur wenn keine solche Vereinbarung zustande kommt, ist eine geeignete Nachbetreuung zu verfügen (Absätze 2 und 3).

Mit diesen Massnahmen kann verhindert werden, dass betroffene Personen kurz nach der Entlassung wieder eingewiesen werden müssen. Mit der Nachbetreuung soll eine gewisse Stabilisierung des Gesundheitszustandes herbeigeführt werden. Die Nachbetreuung kann mit ambulanten Massnahmen kombiniert werden. Als mögliche Massnahme fällt insbesondere eine Beistandschaft in Betracht mit der Aufgabe, die betroffene Person zu Arztterminen zu begleiten oder deren Einhaltung zu überwachen (vgl. Absatz 4).

Art. 60 Ambulante Massnahmen

Das kantonale Recht kann ambulante Massnahmen vorsehen (Art. 437 Abs. 2 nZGB). Ambulante Massnahmen sind in zweierlei Hinsicht sinnvoll. Einerseits können sie vorbeugend wirken und dazu beitragen, dass auf eine fürsorgliche Unterbringung verzichtet werden kann. Andererseits können sie Teil der Nachbetreuung sein mit dem Zweck, die Wiedereingliederung nach der Entlassung aus einer Einrichtung zu erleichtern und insbesondere in Fällen psychischer Erkrankung durch die regelmässige Einnahme der Medikamente den Gesundheitszustand zu stabilisieren. Die getroffenen Anordnungen sind verbindlich und können demnach auch durchgesetzt werden. Der KESB stehen hiefür die Mittel des Verwaltungszwanges (namentlich der unmittelbare Zwang) zur Verfügung (Art. 450g nZGB).

Absatz 1 sieht die Möglichkeit der Anordnung von ambulanten Massnahmen durch die KESB ausdrücklich vor. Inhaltliche Regelungen finden sich in den Absätzen 2 bis 4.

Art. 61 Anwendbares Recht

Das neue Bundesrecht enthält auch eine Reihe von Verfahrensvorschriften (Bestimmungen über vorsorgliche Massnahmen, Verfahrensgrundsätze, Anhörung und Akteneinsicht, Begutachtung, Anordnung einer Vertretung, vgl. Art. 443 ff. nZGB). In Art. 450f nZGB wird sodann festgehalten, dass ergänzend dazu die Bestimmungen der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung sinngemäss anwendbar sind, soweit die Kantone nichts anderes bestimmen. Die konkrete Behördenorganisation sieht eine Fachbehörde als interdisziplinäre Verwaltungsbehörde und das Obergericht als Beschwerdeinstanz vor, weshalb es naheliegend ist, die Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz wie bislang nach den gesetzlichen Bestimmungen des kantonalen Gesetzes vom 9. September 2002 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) abzuwickeln.

Art. 62 Kosten

Mit der Neuorganisation des gesamten Vormundschaftswesens stellt sich die Finanzierungsfrage neu. Dabei geht es um verschiedene Kostenarten:



- a) Kosten für die Organisation (KESB, unterstützende Dienste sowie Amtsbeistandschaft);
- b) Kosten für die Verfahren vor der KESB;
- c) Kosten für Massnahmen, die die KESB oder die Arztpersonen, soweit sie zur fürsorgerischen Unterbringung berechtigt sind, im Einzelfall getroffen haben und die nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person oder von Dritten bezahlt werden können;
- d) Kosten für freiwillige Platzierungen von Kindern und Jugendlichen sowie für sozialpädagogische Familienbegleitungen, die nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person oder unterstützungspflichtigen Dritten bezahlt werden können.

Die KESB wird eine Behörde des Kantons. Der Regierungsrat hat bereits im Rahmen der Konsultation klar betont, dass ein Kostenausgleich nötig sei, weil eine Verschiebung von Kosten auf den Kanton erfolge, die bisher bei den Gemeinden angefallen sind. Es handelt sich dabei um die Personalkosten der KESB, der unterstützenden Dienste und der Amtsbeistandschaft, aber auch um die Kosten für die Büroräumlichkeiten, der Infrastruktur und des allgemeinen Verwaltungsbetriebs sowie die Kosten des Verfahrens. Nur ein geringer Teil kann über Gebühren gedeckt werden. Hinzu kommen Kosten für Massnahmen. Die Vorlage geht nunmehr davon aus, dass der Kanton die anfallenden Kosten vorfinanziert. Die nicht einbringlichen Kosten sind – wie gemäss geltendem Recht - durch die Gemeinden zu tragen. Der Anteil jeder Gemeinde richtet sich nach ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl im Verhältnis zum Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Mithin wird der gleiche Verteilungsschlüssel vorgeschlagen wie er in verschiedenen anderen Bereichen Anwendung findet.

Bisher musste jede Gemeinde die von ihr angeordneten Massnahmen allein finanzieren, soweit sie dafür zuständig war. Dies konnte dazu führen, dass die Folgekosten einer einzigen Massnahme (zum Beispiel bei einer teuren Anstaltsunterbringung) den Finanzhaushalt einer kleinen, finanzschwachen Gemeinde stark belasten konnte. Mit dem neu vorgeschlagenen Modus wird ein solidarischer Ausgleich über alle Gemeinden erreicht. Dies hat den Vorteil einer ausgeglichenen Belastung und einer besseren Budgetierbarkeit für jede Gemeinde.

Speziell hinzuweisen ist noch auf Folgendes: Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen verursachen meist sehr hohe Kosten. Fallen diese Kosten im Rahmen von behördlich verfügbaren Kinderschutzmassnahmen an werden sie vom Kanton vorfinanziert und den Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl belastet. Tatsache ist aber, dass schon heute wohl der grössere Teil der Fremdplatzierungen nicht behördlich angeordnet, sondern z.B. einvernehmlich im Gespräch mit den Eltern und den betroffenen Kindern oder Jugendlichen vereinbart wird. Damit die Folgekosten einer solchen von einer Gemeinde z.B. über ihren Sozialdienst in die Wege geleiteten freiwilligen Massnahme nicht von ihr allein getragen werden muss, soll der gleiche solidarische Verteilungsschlüssel wie bei den behördlich angeordneten Kinderschutzmassnahmen zur Anwendung gelangen. Dieser Gleichbehandlung hat den Vorteil, dass Gemeinden, die frühzeitig handeln und niederschwellige, präventive Massnahmen – z.B. eine sozialpädagogische Familienbegleitung – in Absprache mit der betroffenen Familie auf freiwilliger Basis in die Wege leiten, dafür nicht mit der vollen Kostentragung „bestraft“ werden.

Art. 63 Internationale Abkommen

Seit dem 1. Juli 2009 ist das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) vom 21. Dezember 2007 (SR 211.222.32) in Kraft. In diesem Zusammenhang haben die Kantone das obere Gericht für die Beurteilung von Rückführungsgesuchen von Kindern sowie die Vollstreckungsbehörde zu bezeichnen. Im Bereich der Kindesentführung ist für Rückführungsverfahren neu das Obergericht als einzige Instanz im Kanton zuständig, so dass lediglich



noch die Weiterzugsmöglichkeit ans Bundesgericht besteht. Die Zuständigkeit dieser kantonalen Instanz umfasst alle Entscheide, die in Bezug auf ein widerrechtlich in die Schweiz verbrachtes oder hier zurückbehaltenes Kind zu treffen sind¹⁵. Wegen der anspruchsvollen Vollstreckung einer Kindesrückführung ins Ausland müssen die Kantone nach Art. 12 Abs. 1 BG-KKE eine einzige Behörde bezeichnen, die sich das notwendige Fachwissen und die Kapazität aneignet, um solche Massnahmen auszuführen¹⁶.

Die entsprechenden Regelungen wurden bereits in der Vorläufigen Verordnung vom 4. Mai 2010 zum Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (vgl. Amtsblatt 2010, S. 527f.) erlassen und sind im Rahmen dieses Gesetzes ins ordentliche Recht überzuführen.

Ebenfalls ins ordentliche Recht überführt und angepasst werden Regelungen aus der Vorläufigen Verordnung vom 14. Januar 2003 zum Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (bGS 212.34), soweit sie noch aktuell sind.

Art. 64 Rechtsmittel

Das Obergericht ist zuständig für Beschwerden gegen Anordnungen und Entscheide der KESB (vgl. Art. 450 nZGB). Die Einzelrichterin oder der Einzelrichter ist zuständig für Beschwerden gegen die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung, gegen die Zurückbehaltung in einer Einrichtung und die Abweisung von Entlassungsgesuchen, gegen die Behandlung einer psychischen Störung ohne Zustimmung sowie gegen Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Art. 439 und Art. 450b Abs. 2 nZGB). Diese Regelung erfolgt mit Blick darauf, dass die gerichtliche Beschwerdeinstanz in der Regel innert fünf Arbeitstagen seit Eingang der Beschwerde gegen einen Entscheid auf dem Gebiet der fürsorgerischen Unterbringung zu entscheiden hat (vgl. Art. 450e Abs. 5 nZGB). Eine entsprechende Regelung findet sich bereits im geltenden Recht, wonach das zuständige Mitglied des Verwaltungsgerichts in Fällen der vorsorglichen Einweisung spätestens innert fünf Arbeitstagen über die Berechtigung einer vorsorglichen Einweisung entscheidet¹⁷.

Art. 65 Ergänzendes Recht

Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug erforderlichen Vorschriften. Zur Zeit ist noch nicht absehbar, in welchen Bereichen zusätzliche Bestimmungen nötig sein werden. Aufgrund des Gesetzesentwurfes ist einzig im Bereich der Entschädigung und Spesen für Beiständinnen und Beistände ein Regelungsbedarf gegeben (vgl. Art. 52 Abs. 3).

¹⁵ Vgl. Botschaft zur Umsetzung der Übereinkommen über internationale Kindesentführung sowie zur Genehmigung um Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen vom 28. Februar 2007, BBl 2007, S. 2595 ff., 2624.

¹⁶ Vgl. Botschaft, S. 2627.

¹⁷ Vgl. Art. 17 Abs. 3 der Verordnung über die fürsorgerische Freiheitsentziehung, bGS 212.42, und Art. 33 lit. b Justizgesetz, in der Fassung vom 7. Juni 2010, vgl. Amtsblatt 2010, S. 698ff.



Unter II. des Gesetzesentwurfes werden die Aufhebung (Absatz 1) sowie die Änderung bisherigen Rechts (Absatz 2) aufgeführt. Soweit Gesetze davon betroffen sind, finden sich die Änderungen direkt im Gesetzesentwurf; soweit kantonsrätliche Verordnungen betroffen sind, werden diese zu einem späteren Zeitpunkt dem Kantonsrat vorgelegt.

Mit dem neuen Recht ist für die kantonalen Ausführungsbestimmungen nicht mehr die Genehmigung des Bundes, sondern nur noch eine Meldepflicht vorgesehen. Weiterhin einer Genehmigung des Bundes bedürfen allerdings die kantonalen Anordnungen zum Registerrecht, d.h. Zivilstands- und Handelsregister sowie Grundbuch (Art. 52 Abs. 3 und 4 SchlT nZGB). Die Inkraftsetzung durch den Regierungsrat entspricht der gängigen Praxis. Der Termin wird auf das Inkrafttreten des neuen Bundesrechts abgestimmt.

7. Auswirkungen

7.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit der Umsetzung des revidierten Rechts werden der KESB in quantitativer wie qualitativer Hinsicht neue Aufgaben zugeordnet. Dies wird zu einem gewissen Anstieg der Kosten führen.

a) Heutige Kosten

Eine Umfrage bei sämtlichen ausserrhoder Gemeinden hat ergeben, dass Aussagen über die heutigen Kosten des Vormundschaftswesens in Appenzell Ausserrhoden aufgrund fehlender differenzierter Erhebung und Zuteilung der Kosten (Personal- und Infrastrukturkosten) in den meisten Gemeinderechnungen nicht möglich sind. Zudem ist in jeder Gemeinde die Arbeit im Vormundschaftsbereich unterschiedlich organisiert. Um trotzdem einen Anhaltspunkt für die heutigen Kosten zu erhalten, haben sich drei Gemeinden – Herisau, Teufen und Reute - unterschiedlicher Grösse und aus allen drei Regionen bereit erklärt, ihre verfügbaren Zahlen aus dem **Jahr 2008** genauer zu analysieren. Die anfallenden Kosten im Vormundschaftsbereich in diesen drei Gemeinden wurden in vier Gruppen gegliedert und präsentieren sich wie folgt:

| Gemeinde | Behörde und Vormundschaftsamt | Verfahren | Massnahmeführung | Stat. + amb. Massnahmenvollzug | Total | Total bei 918 Massnahmen (Kanton) |
|-------------------------|-------------------------------|---------------|------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------------------|
| (Zahl Massnahmen) | Kosten in CHF | Kosten in CHF | Kosten in CHF | Kosten in CHF | Kosten in CHF | Kosten in CHF |
| Reute (4) | 2'321 | 0 | 6'762 | 17'300 | 26'383 | 6'055'000 |
| Teufen (92) | 152'941 | 22'750 | 109'243 | 83'910 ¹⁸ | 368'844 | 3'680'000 |
| Herisau (318) | 391'042 | 47'209 | 323'042 | 508'169 | 1'269'462 | 3'665'000 |

¹⁸ Da nur die Bruttokosten eruierbar waren, wurde 12% als Elternbeitrag, Kinderzulagen etc. abgezogen.



Da diese Kosten überwiegend von der Anzahl der verfügbaren und geführten Massnahmen abhängen, wäre ein Vergleich höchstens dann sinnvoll, wenn die anfallenden Kosten im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Massnahmen im Kanton (im Jahr 2008: 918 Massnahmen) aufgerechnet würden. Aber auch bei einem solchen Vergleich kann der unterschiedlichen Situation der Gemeinden und der stark variierenden Anzahl von Massnahmen nicht verlässlich Rechnung getragen werden.

Immerhin lässt sich feststellen, dass die heutigen Kosten in den beiden untersuchten Gemeinden Teufen und Herisau, wenn sie anhand der Anzahl Massnahmen auf den ganzen Kanton aufgerechnet werden, sich in einer ähnlichen Grössenordnung bewegen würden (bei ca. 3.7 Mio. Franken im Jahr 2008, Spalte ganz rechts). Wird die gleiche Rechnung mit der kleinen Gemeinde Reute gemacht käme man bei einer Aufrechnung der 4 Massnahmen auf die 918 Massnahmen im ganzen Kanton sogar auf einen Totalbetrag von über 6 Mio. Franken.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die heutigen jährlichen Kosten des Vormundschaftswesens in Appenzell Ausserrhoden auf mind. ca. Fr. 3,7 Mio. Franken, zuzüglich in der Erhebung nicht erfasste Raum- und Informatikkosten, total somit auf ca. 4 Mio. Franken belaufen dürften. Darin mitefasst sind die Kosten für die freiwilligen Massnahmen für Kinder und Jugendliche.

In diesem Zusammenhang bleibt zu erwähnen, dass auch der Jugendanwalt bei straffälligen Minderjährigen eine stationäre Unterbringung aussprechen kann (vgl. Art. 15 Jugendstrafgesetz, SR 311.1). Nach geltendem Recht werden die anfallenden Nettomassnahmekosten hierfür zur Hälfte vom Kanton und zur anderen Hälfte von der Wohnsitzgemeinde bezahlt (Art. 197u StPO). Je nachdem, ob nun eine Platzierung vom Jugendanwalt oder der Vormundschaftsbehörde verfügt wurde, wirkt sich dies auf die Kostenträger aus. Mit dem neuen Justizgesetz wird diese hälftige Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden nicht mehr weitergeführt, sondern diese Kosten sind vollumfänglich vom Kanton zu tragen¹⁹.

b) Künftige Kosten: KESB / unterstützende Dienste / Amtsbeistandschaft

Aufgrund der heutigen Kennzahlen und unter Berücksichtigung der neuen Aufgaben und Zuständigkeiten ist von folgenden notwendigen personellen Ressourcen auszugehen:

| | |
|---|-----------------------------|
| - Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB): | 450 Stellenprozente |
| - Unterstützende Dienste (in 3 regionalen Stellen): | 1000 Stellenprozente |
| - Amtsbeistandschaft (in 3 regionalen Stellen): | <u>1200 Stellenprozente</u> |
| Total | 2650 Stellenprozente |

Die insgesamt ca. 26,5 Stellen werden Personalkosten in der Höhe von rund 3,2 Millionen Franken auslösen (inkl. Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen).

Durch die Ausschaltung der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz werden beim Obergericht zudem zusätzliche Personalressourcen und damit verbundene Kosten anfallen. Eine verlässliche betragsmässige Erfassung dieser Kosten ist aber im jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

¹⁹ Vgl. Amtsblatt 2010, S. 1116



Nebst den Personalkosten fallen die Kosten der Büroräumlichkeiten, der Infrastruktur und des allgemeinen Verwaltungsbetriebes an. Die Erstausrüstung für einen Arbeitsplatz dürfte rund Fr. 25'000.-- betragen, für ca. 30 Arbeitsplätze (inkl. die Teilzeiterwerbstätigen) also rund 750'000 Franken (einmalig). Die Abschätzung der Raum- und Informatikkosten ist schwierig, da diese sowohl von der Örtlichkeit als auch dem Raumprogramm (Grossraumbüro, Empfang, Nebenräume) abhängen. Diese Kosten werden auf rund Fr. 230'000.-- pro Jahr geschätzt. Es bleibt zu berücksichtigen, dass diese Kosten etwas tiefer ausfallen würden, wenn die unterstützenden Dienste zentral geführt würden.

Ferner sind die Verfahrenskosten bis zur Anordnung der Massnahmen (z.B. Gutachten, Arztberichte) einzukalkulieren. Diese werden auf rund Fr. 200'000.-- jährlich geschätzt. Ein Teil dieser Kosten kann über Gebühren für die Tätigkeit der KESB und die Mandatsführung gedeckt werden. Aufgrund der heutigen Gebühreneinnahmen kann mit Einnahmen von rund Fr. 100'000.-- gerechnet werden.

d) Künftige Kosten: Massnahmen

Nebst den genannten Kosten fallen die Folgekosten der angeordneten Massnahmen an (namentlich auch die Finanzierung von stationären Unterbringungen von Jugendlichen). Soweit die betroffenen Personen oder zahlungspflichtige Dritte (z.B. Eltern, Invalidenversicherung etc.) nicht für diese Kosten aufkommen können, müssen diese heute im Rahmen der Sozialhilfe von der zuständigen Gemeinde getragen werden. Eine Aussage über die jetzigen Kosten hierfür ist schwierig zu machen, da diese stark von der Anzahl Fremdplatzierungen abhängen und jährlich stark variieren. So zeigte sich, dass diese für das Jahr 2008 rund 1.5 Millionen Franken betragen haben dürften (Aufrechnung auf den ganzen Kanton anhand der Zahlen von Herisau (vgl. Tabelle lit. a: Fr. 508'169 : 318 Massnahmen x 918 Massnahmen). Hierin miterfasst sind auch die in der Praxis häufig vorkommenden Kosten, welche durch eine freiwillige Platzierung (wenn kein behördlich angeordneter Obhutsentzug erfolgt, sondern beispielsweise der Beistand die Beteiligten zu einem freiwilligen Heimaufenthalt bewegt) anfallen. So erfolgten im Jahr 2009 durch die Vormundschaftsbehörde Herisau lediglich 6 Obhutsentzüge und Fremdplatzierungen nach Art. 310 ZGB, jedoch 22 freiwillige Fremdplatzierungen.

Eine Abschätzung der künftigen Massnahmekosten ist enorm schwierig vorzunehmen, da diese, wie eingangs erwähnt, hauptsächlich von der Anzahl der Fremdplatzierungen abhängt. Tendenziell ist mit zunehmenden Fallzahlen und Massnahmekosten zu rechnen. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Massnahmekosten für den ganzen Kanton jährlich in der Grössenordnung von 2 Millionen Franken netto bewegen dürften.

e) Künftige Kosten: Zusammenfassung

Bei der vorgeschlagenen Lösung werden die jährlich wiederkehrenden Kosten (nebst den einmaligen Kosten von ca. 750'000 Franken) wie folgt geschätzt:



| Kostenart | In CHF |
|---|------------------|
| Personalkosten: - Fachbehörde (4,5 Stellen, ca. Fr. 650'000) - unterstützende Dienste (10 Stellen, ca. Fr. 1'100'000) - Amtsbeistandschaft (12 Stellen, ca. Fr. 1'320'000) | 3'070'000 |
| Raumkosten, Informatik etc. ca. | 230'000 |
| Verfahrenskosten bis zur Anordnung der Massnahme ca. | 200'000 |
| Gebühreneinnahmen ca. | - 100'000 |
| | |
| <i>Subtotal (Organisationskosten) ca.</i> | <i>3'400'000</i> |
| | |
| Massnahmekosten (netto) ca. | 2'000'000 |
| | |
| Total ca. | 5'400'000 |

7.2 Personelle Auswirkungen

a) Regierungsrat

Gemäss Rechenschaftsbericht 2009 sind beim Regierungsrat im Jahr 2009 13 Vormundschaftsbeschwerden eingegangen (2008: 12). Mit der Gesetzesrevision fällt der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz weg. Er bleibt aber wie bis anhin Aufsichtsbehörde. Die dadurch frei werdenden Ressourcen beim instruierenden Departement sind gering und werden durch die zunehmenden Aufgaben im Rahmen der Neuorganisation mehr als wettgemacht.

b) Obergericht

Aufgrund des neuen Rechtsmittelweges – Entscheide der KESB können direkt beim Obergericht angefochten werden – ist mit einer Mehrbelastung des Obergerichtes zu rechnen. Diese Mehrbelastung wird sich durch neue Fachgebiete (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung etc.) zudem erhöhen. Es sind auf Stufe Obergericht somit zusätzliche personelle und räumliche Ressourcen erforderlich, die im jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbar sind.

c) Gemeinden

Von der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sind zahlreiche Mitarbeitende in den Gemeinden betroffen. Da als Träger des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes neu der Kanton auftritt, wird es entsprechende Veränderungen geben. Die kommunalen Vormundschaftsämter und Vormundschaftsbehörden fallen dahin. Im Rahmen der Neuorganisation ist es das Ziel, die bisherigen Mitarbeitenden entsprechend ihrer Eignung und Erfahrung in den neuen Strukturen beim Kanton weiterbeschäftigen zu können. Dies dient der Sicherung des vorhandenen Know-how, der Konstanz in der Betreuung, der Sicherung des Arbeitsplatzes und schafft Perspektiven für die bisherigen Mitarbeitenden. Für die bis anhin von den Gemeinden angestellten Mitarbeitenden in diesem Bereich hat dies zur Folge, dass sie Angestellte des Kantons würden. Zusätzlich zur Übernahme von bisherigen Mitarbeitenden ist davon auszugehen, dass neue Personen für den Kindes- und



Erwachsenschutz angestellt werden müssen. Dies gilt namentlich für den Bereich der KESB sowie der unterstützenden Dienste und Amtsbeistandschaft.

7.3. Auswirkungen auf die finanzielle Belastung von Kanton und Gemeinden

Die heutigen Kosten im Vormundtschaftswesen werden vollumfänglich von den Gemeinden getragen (mit der erwähnten Ausnahme der vom Jugendanwalt verfügten Einweisungen) und betragen wie ausgeführt jährlich rund 4 Mio. Franken. Aufgrund der vorgenommenen Schätzungen verursacht die geplante Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes jährlich wiederkehrende Kosten von rund 5,4 Mio. Franken. Dies bedeutet jährlich wiederkehrende Mehrkosten von rund 1,4 Millionen Franken. Hinzu kommen einmalige Kosten von ca. 750'000 Franken für die erstmalige Einrichtung der Arbeitsplätze.

Wie bereits ausgeführt ist der Regierungsrat von Beginn weg von einem vollen Kostenausgleich ausgegangen. Er hat deshalb das Departement Finanzen nach Kenntnissnahme der Konsultationsergebnisse beauftragt, in Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Departementen und losgelöst von der vorliegenden Gesetzesrevisionsvorlage einen Ausgleich über die gesamten anstehenden finanziellen Verpflichtungen von Kanton und Gemeinden zu entwickeln (vgl. dazu Ziff. 4.3). Vorschläge für einen solchen Kostenausgleich konnten aber aufgrund der anforderungsreichen Thematik noch nicht erarbeitet werden, so dass der angestrebte volle "Kostenausgleich" über eine Regelung im Gesetzesentwurf gesucht wird. Dabei sollen die anfallenden Kosten vom Kanton vorfinanziert und den Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl weiterbelastet werden. Es kann auf die Erläuterungen zu Art. 62 verwiesen werden. Die vorgeschlagene Finanzierungslösung präsentiert sich demnach wie folgt:

| Vorfinanzierung durch den Kanton, Kostentragung durch die Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahlen | | |
|---|----------------------------|-------------------------------|
| Kostenart | Kostenträger Kanton | Kostenträger Gemeinden |
| Organisationskosten CHF | 3'400'000 | 0 |
| Massnahmekosten (netto) CHF | 2'000'000 | 0 |
| Total CHF | 5'400'000 | 0 |
| Vorfinanzierung durch den Kanton | 5'400'000 | |
| Rechnungstellung an die Gemeinden | -5'400'000 | 5'400'000 |
| Belastung CHF | 0 | 5'400'000 |