



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 7. Juni 2011

1700.80

EG zum ZGB, Teilrevision (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht); 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Juni 2011

Sehr geehrter Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

1. Ausgangslage

Am 6. Januar 2009 hat die Bundeskanzlei die am 19. Dezember 2008 durch National- und Ständerat mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedete Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) publiziert (BBI 2009, S. 141 ff.). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Der Bundesrat hat das neue Recht auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

Das revidierte Recht (die geänderten Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches werden nachfolgend mit nZGB abgekürzt, Beilage 1.4) 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). Das bedeutet, dass sich mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts die Behördenorganisation und das Verfahren nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere

- müssen **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden**¹ vorhanden sein, welche die Anforderungen einer interdisziplinären² Fachbehörde erfüllen (Art. 440 Abs. 1 nZGB);
- sind auf diesen Zeitpunkt hin die **gerichtlichen Beschwerdeinstanzen** festzulegen (Art. 450 nZGB) und die Aufsichtsinstanzen (Art. 441 Abs. 1 nZGB) zu bezeichnen;

¹ 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.

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



- sind allenfalls spezielle **kantonale Verfahrensbestimmungen** zu erlassen (Art. 450 f. nZGB).

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

- Bestimmungen betreffend **Aufsicht über 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 von **Ärzten und Ärztinnen**, die – neben der Erwachsenenschutzbehörde – eine fürsorgerische Unterbringung während einer vom kantonalen Recht festgelegten Dauer (max. sechs Wochen) anordnen dürfen (Art. 429 Abs. 1 nZGB);
- Bestimmungen über die **Nachbetreuung** und allenfalls **ambulante medizinische Massnahmen** (Kann-Vorschrift) bei einer Entlassung aus einer fürsorgerischen Unterbringung zwecks Behandlung einer psychischen Störung (Art. 437 nZGB);
- allfällige Bestimmungen über **Meldepflichten betreffend Hilfsbedürftigkeit** von Erwachsenen oder Gefährdung von Kindern, die über die bundesrechtliche Regelung hinausgehen (Art. 443 Abs. 2 nZGB);
- Bestimmungen über den **Rückgriff des Kantons** auf die schadenverursachende Person (Art. 454 Abs. 4 nZGB).

2. Anforderungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) gemäss Bundesrecht³

2.1 Zuständigkeit und Aufgaben

Im revidierten Recht ist für die erstinstanzlichen Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutz nur noch eine Instanz vorgesehen. Die Entscheidungszuständigkeit der Aufsichtsbehörde fällt weg. Die Entscheide 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) sowie 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 erfolgen (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 fürsorgerischen Unterbringung muss neu die Massnahme zunächst nach sechs Monaten und nach zwölf Monaten formell überprüft werden, anschliessend einmal im Jahr. Neu ist zudem die Zuständigkeit der KESB bei der Beurteilung einer Sterilisation von urteilsunfähigen Personen (Art. 8 Abs. 1 Sterilisationsgesetz).

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



Im Kindeschutzbereich 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 im Vergleich zum heutigen Vormundschaftsrecht 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 erhöhen. Zudem garantiert das Übereinkommen über die Rechte der Kinder, welches von der Schweiz ratifiziert wurde, urteilsfähigen Kindern den Zugang zur selbständigen 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 profunder Kenntnis der Rechte der Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Kinderrechte.

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/oder des fehlenden Willens zur autonomen Lebensgestaltung. Das Mass möglicher Selbstbestimmung bestimmt sich an der Informiertheit der betreuten Person und ihrer psychologischen Entscheidungskraft.
- Namentlich im Bereich des Kindeschutzes ist die Aufgabe der Kindeschutzbehörde 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 taugliche 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 ist es vorteilhaft, wenn ein Jurist oder eine Juristin für die korrekte Rechtsanwendung verantwortlich zeichnet. Daneben sollten je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken⁴. Damit definiert der Gesetzgeber klar, dass die Fachkompetenz nicht allein auf der Ebene der unterstützenden Dienste (bisher: Vormundschaftssekretariate) vorhanden sein darf, sondern auch in der Behörde selber vorhanden sein muss.

Das Anforderungsprofil⁵ der künftigen KESB ergibt sich aus der Vielfalt von Aufgaben, die ihr vom Gesetzgeber übertragen werden. Das neue Bundesrecht 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 Erwachsenenschutzrechts. 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:

⁴ BBI 2006, S. 7073.

⁵ Siehe detaillierte Zusammenstellung in: Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) zu den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden als Fachbehörde, in: Zeitschrift für Vormundschaftswesen ZVW 2008, S. 117–127.



- Materielles Familienrecht (Kindes- und Eherecht, Kindes- und Erwachsenenschutz), Personen- und Erbrecht;
- Verfahrensrecht;
- Sozialarbeit (Dynamik von Gefährdungssituationen, 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 in der KESB selber vorhanden sein, aber sie 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 KESB 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, Vermögensverwahrung.

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.

Ein zentraler Punkt bei der Neuorganisation ist die 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. Diese freiwilligen Beratungsstellen nehmen heute teilweise Abklärungen vor und erbringen weitere Dienstleistungen im Auftrag der lokalen Vormundschaftsbehörden. Dies wird auch in der neuen Organisation so sein, denn es ist nicht möglich, dass sämtliche Abklärungen zentral durch die unterstützenden Dienste erledigt werden können. Die KESB mit den unterstützenden Diensten hat die Verfahrensleitung inne, trifft die erforderlichen verfahrensleitenden Verfügungen und führt die Anhörungen durch. Im Erwachsenenschutzbereich beruhen diese in der Regel auf Amtsberichten der lokalen Stellen. Die KESB mit den unterstützenden Diensten nimmt neben der Verfahrensleitung eigene Untersuchungen vor, beispielsweise Augenscheine und Gespräche mit den Beteiligten.

Es ist auch weiterhin geboten, spezialisierte Abklärungen (z.B. medizinisch-psychologische Fachgutachten, kinderpsychiatrische Gutachten) 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 Empfehlungen⁶ geht die Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)⁷ von folgenden Standards aus:

- Die Fachdisziplinen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie sind im Spruchkörper KESB vertreten.
- Das Fachwissen aus den anderen Bereichen Treuhand, Medizin, Sozialversicherungen etc. ist intern oder extern jederzeit abrufbar.
- Ein unterstützendes Sekretariat mit administrativem, juristischem und sozialarbeiterischem Sachverstand ist bei der KESB vorhanden.
- Der Spruchkörper (KESB) 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 neu angeordnete Massnahmen bedeutet.

3. Umsetzungsbedarf im Kanton Appenzell Ausserrhoden

3.1 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat rund 53'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden heute 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 in der KESB 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. Die Vormundschaftsbehörden können diese geforderte Professionalität und Interdisziplinarität nicht hinreichend gewährleisten. Ebenso ist die Rekrutierungsbasis für 20 Fachbehörden zu klein. Die VBK geht - wie erwähnt - in ihren Empfehlungen⁸ von einem Einzugsgebiet von 50'000 - 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Behörde aus. Damit ist für den Kanton Appenzell Ausserrhoden von der Bildung einer einzigen Fachbehörde mit entsprechender Sachbearbeitungs- und Abklärungsunterstützung auszugehen.

⁶ Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), in: ZVW 2008 S. 63ff., insbesondere Seiten 98-101. Neu: Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES).

⁸ Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), in: ZVW 2008 S. 63 ff.



3.2 Anzahl Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz

a) Als aktuellste Daten der vormundschaftsbehördlichen Massnahmen im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die Zahlen per 31.12.2010 verfügbar:

Statistik Vormundschaftspflege	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Bestehende Massnahmen Erwachsene	551	556	574	566	518	480	518	512
Bestehende Massnahmen Kinder	312	346	344	271	294	285	308	273
Total bestehende Massnahmen	863	902	918	837	812	765	826	785
Neu errichtete Massnahmen Erwachsene	81	90	76	86	75	68	62	115
Neu errichtete Massnahmen Kinder	52	72	126	87	106	95	94	85
Total pro Jahr neue Massnahmen	133	162	202	173	181	163	156	200

Die Zahlen sind über die letzten Jahre angestiegen und haben sich auf hohem Niveau stabilisiert. Prognosen für die Zukunft sind schwierig zu machen. Dem generellen Trend in der Schweiz zu vermehrten vormundschaftlichen Massnahmen dürfte sich jedenfalls auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden kaum entziehen können.

b) In der nachfolgenden Tabelle wird die Verteilung der Mandate zwischen den amtlichen (heutige Amtsvormunde) und den privaten Mandatsträger/innen über die letzten beiden Jahre aufgezeigt (Stand je per 31.12.):

Regionen	Gemeinden	Bevölkerung per 1.1.2010 ⁹	Total Mandate 2009	Total Mandate 2010	Amtl. Mandate 2009	Amtl. Mandate 2010	Private Mandate 2009	Private Mandate 2010
Hinterland mit Herisau	Urnäsch	2'230	53	32	19	12	34	20
	Herisau	15'426	346	320	270	213	76	107
	Schwellbrunn	1'453	25	25	6	7	19	18
	Hundwil	990	9	9	0	0	9	9
	Stein	1'348	15	20	5	6	10	14
	Schönengrund	486	5	6	2	4	3	2
	Waldstatt	1'751	40	36	22	22	18	14
	Total	23'684	493	448	324	264	169	184
	Prozentanteile Region	100	100	100	65,7	58,9	34,3	41,1
	Prozentanteile Kanton	44,65	54,7	51,9	57,7	53,1	49,7	50,3

⁹ Quelle: Bundesamt für Statistik, Sektion Demografie und Migration



Regionen	Gemeinden	Bevölkerung per 1.1.2010	Total Mandate 2009	Total Mandate 2010	Amtl. Mandate 2009	Amtl. Mandate 2010	Private Mandate 2009	Private Mandate 2010
----------	-----------	-----------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	----------------------------	----------------------------

Mittelland	Teufen	5'810	75	95	29	31	46	64
	Bühler	1'654	23	20	12	9	11	11
	Gais	3'017	27	37	13	19	14	18
	Speicher	4'013	47	47	25	30	22	17
	Trogen	1'706	43	40	21	22	22	18
	Total	16'200	215	239	100	111	115	128
	Prozentanteile Region	100	100	100	46,5	46,4	53,5	53,6
	Prozentanteile Kanton	30,54	23,8	27,7	17,8	22,3	33,8	35,0

Vorderland	Rehetobel	1'676	32	32	28	28	4	4
	Wald	836	9	8	1	1	8	7
	Grub	1'006	18	14	12	8	6	6
	Heiden	4'023	49	42	34	32	15	10
	Wolfhalden	1'701	13	15	6	5	7	10
	Lutzenberg	1'237	27	21	19	14	8	7
	Walzenhausen	2'015	42	40	34	30	8	10
	Reute	665	4	4	4	4	0	0
	Total	13'159	194	176	138	122	56	54
	Prozentanteile Region	100	100	100	71,1	69,3	28,9	30,7
	Prozentanteile Kanton	24,81	21,5	20,4	24,5	24,6	16,5	14,7

Total Kanton	53'043	902	863	562	497	340	366
Ø ganzer Kanton in Prozenten	100	100	100	62,3	57,6	37,7	42,4

Von den circa 900 Mandaten werden somit rund 40% von privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern geführt. Die prozentualen Anteile sind in den einzelnen Gemeinden und in den drei Regionen allerdings ganz unterschiedlich. Es gilt, diesen erfreulich hohen Gesamtanteil auch unter dem neuen Recht wenn möglich aufrecht zu erhalten oder mittelfristig gar noch auszubauen.

3.3 Gericht und Verfahren

Neben der Schaffung einer einzigen zentralen KESB 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.

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, KESB; 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 Erwachsenenschutzrechts in Appenzell Ausserrhoden bestimmt. Die Projektleitung liegt beim Direktor des Departementes Inneres und Kultur. Eine Projektgruppe erarbeitete unter Beizug eines externen

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



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 "Echogruppe" 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;
- Thomas Wüst, Departement Inneres und Kultur, Departementssekretär;
- Christine Egger, Departement Inneres und Kultur, juristische Mitarbeiterin (bis 31. Dezember 2010).

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. 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 KESB 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 Ausserrhoden zur Diskussion gestellt.

Von den eingegangenen 26 Stellungnahmen (von 19 Gemeinden, 2 Vormundschaftsbehörden, der Gemeindepräsidentenkonferenz, der Gemeindschreiberkonferenz, der KOSAR und 2 Sozialberatungsstellen) sprachen sich deren 25 für das vom Regierungsrat favorisierte Modell "Trägerschaft Ebene Kanton, Behördenmodell mit drei Verwaltungsstellen" aus. In allen 26 Stellungnahmen wurde eine regionale Mandatsführungsorganisation (Berufsbeistandschaften) befürwortet.



Stärkere Unterschiede ergaben sich bei den Stellungnahmen zu dem vom Regierungsrat geforderten vollen Kostenausgleich: Von den 26 Stellungnahmen sprachen sich deren 14 dafür aus, dass der Kanton alle Kosten (insbesondere die Kosten für die KESB, die unterstützenden Dienste, die Berufsbeistandschaften und die Kosten für die verfügbaren Massnahmen) tragen soll. 6 Stellungnahmen sprachen sich dafür aus, dass der Kanton „nur“ die Kosten für die neue Organisation tragen soll und 2 Stellungnahmen sahen eine Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. 4 Stellungnahmen machten keine entsprechenden Aussagen.

4.3 Vorentscheid Organisationsmodell und Erarbeitung Gesetzgebungsvorlage

Für den Gesetzesentwurf zuhanden der Vernehmlassung hat der Regierungsrat dem Departement Inneres und Kultur - unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Konsultation – eine Organisationsstruktur im Sinne des Verwaltungsbehördenmodells 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.

4.4 Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 21. September 2010 hat der Regierungsrat vom Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB, bGS 211.1) betreffend Kindes- und Erwachsenenschutz Kenntnis genommen und das Departement Inneres und Kultur ermächtigt, dazu ein Vernehmlassungsverfahren bis 15. Januar 2011 durchzuführen.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen viele wertvolle Hinweise ein. Insgesamt wurde der Gesetzesentwurf gut aufgenommen. Die Kritik konzentrierte sich im Wesentlichen auf den Vorschlag, dass der Kanton die Kosten für die Organisation, die Verfahren und die Massnahmen nur vorfinanziert, diese aber letztlich von den Gemeinden vollumfänglich zu tragen sind. Es kann auf die Auswertung der Vernehmlassungsbeiträge verwiesen werden (Beilage 1.3). Die Vorlage wurde in der Folge überarbeitet.

4.5 Konferenzielle Anhörung

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde u.a. auch die Bewirtschaftung und Vorfinanzierung der Massnahmekosten durch den Kanton mit Rückverrechnung an die Gemeinden vorgeschlagen. Weil zwar die Übernahme der Massnahmekosten durch den Kanton grossmehrheitlich befürwortet, gleichzeitig aber die Vorfinanzierung mit Rückverrechnung abgelehnt wurde, zog der Regierungsrat einen neuen Ausgleichsmodus in Erwägung. Danach sollte der Kanton zwar immer noch die Massnahmekosten (Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen und sozialpädagogische Familienbegleitungen) inkl. deren Bewirtschaftung übernehmen, es sollte aber neu ein Ausgleich über eine Änderung des Verteilschlüssels bei den Ergänzungsleistungen stattfinden.

Zu diesem neu vorgeschlagenen Ausgleichsmodus wurde im Rahmen der Informationsveranstaltung für die Gemeindepräsidenten vom 18. Mai 2011 eine konferenzielle Anhörung gemäss Art. 37 der Organisationsverordnung (bGS 142.121) bei den Gemeindepräsidenten durchgeführt.



Das Resultat der konferenziellen Anhörung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Aufgrund der abgegebenen Voten wird die Übernahme der Massnahmekosten durch den Kanton zwar nach wie vor begrüsst. Hingegen findet auch der vom Regierungsrat neu vorgeschlagene Kostenausgleichsmodus grossmehreheitlich keine Zustimmung. Immerhin beurteilten einige der sich geäusserten Gemeindepräsidenten die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung als gangbaren Weg. Es kann auf das Protokoll der konferenziellen Anhörung verwiesen werden (Beilage 1.5).

Die Ausgangslage betreffend die Frage der Übernahme der Massnahmekosten durch den Kanton gegen Kostenausgleich ist somit die gleiche wie nach der Vernehmlassung. Der Regierungsrat kommt nach Abwägung der verschiedenen Handlungsoptionen zu folgenden Schlüssen: Auch der neu vorgeschlagene Ausgleichsmodus über eine Änderung des EL-Verteilschlüssels ist nicht mehrheitsfähig. Innert der verbleibenden knappen Frist bis zum Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts erscheint es zudem unrealistisch, einen dritten – mehrheitsfähigen – Ausgleichsmodus zu entwickeln und umzusetzen. Insbesondere hat sich gezeigt, dass der dem Departement Finanzen im März 2010 vom Regierungsrat erteilte Auftrag, in Zusammenarbeit mit den Departementen Bildung, Gesundheit und Inneres und Kultur Ausgleichsmechanismen über die gesamten anstehenden Verpflichtungen von Kanton und Gemeinden zu entwickeln und dem Regierungsrat für die weitere Beurteilung der Konsequenzen in den einzelnen Vorlagen zu unterbreiten, nicht rechtzeitig erfüllt werden kann. Dies deshalb, weil solche Ausgleichsmechanismen – jedenfalls wenn sie griffig und durchsetzbar sein sollten - nicht ohne umfangreiche Gesetzgebungsarbeiten umgesetzt werden können. Sollte ein Ausgleich über die Steuerbelastung von Kanton und Gemeinden angestrebt werden – wie von einem Votanten im Rahmen der konferenziellen Anhörung angesprochen – wäre zudem aller Voraussicht nach sogar eine Verfassungsänderung notwendig.

Aufgrund dieser Ausgangslage verzichtet der Regierungsrat auf die Änderung von Art. 6 ELG gemäss ursprünglich vorgesehener separater Vorlage. Nachdem diese Änderung stets als Ausgleich für die vorgeschlagene teilweise Übernahme der Massnahmekosten (hinsichtlich der Kosten für Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen und für sozialpädagogische Familienbegleitungen) durch den Kanton vorgesehen war, entfällt auch dieser Vorschlag.

Damit schlägt der Regierungsrat nichts anderes als die Fortschreibung der geltenden Rechtslage vor. Zu erinnern ist daran, dass die Massnahmekosten von den zuständigen Gemeinden unter dem Titel „Sozialhilfekosten“ bezahlt werden müssen, insofern diese nicht von den Betroffenen oder zahlungspflichtigen Dritten erhältlich gemacht werden können. An dieser Rechtslage ändert auch das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nichts. Soweit bekannt zieht auch kein anderer Kanton in Erwägung, im Rahmen der Umsetzung des neuen Bundesrechts am Status quo betreffend die Finanzierung der Massnahmekosten etwas zu ändern.

Gestützt auf diese Änderungen, die sich aufgrund der konferenziellen Anhörung ergeben haben, wurde die Gesetzesvorlage in der Folge überarbeitet (Beilage 1.1).



5. Grundzüge der Revisionsvorlage

5.1 Übersicht

Die Umsetzung des neuen Bundesrechts im Kanton Appenzell Ausserrhoden erfolgt gesetzestechisch durch eine Teilrevision des EG zum ZGB. Die Eckpunkte der Revisionsvorlage sind folgende:

- ⇒ Schaffung einer einzigen kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) anstelle der 20 bisherigen kommunalen Vormundschaftsbehörden.
- ⇒ Die KESB ist interdisziplinär zusammengesetzt und umfasst mindestens fünf Mitglieder. Sie vereint die Entscheidungs- und Fachkompetenz. Sie entscheidet durch ihre Einzelmitglieder oder in wechselnder Dreierbesetzung, ausnahmsweise in Fünferbesetzung.
- ⇒ Die KESB verfügt über das notwendige Fach- und Kanzleipersonal (unterstützende Dienste), welches sie insbesondere bei der Ermittlung des Sachverhalts unterstützt.
- ⇒ Die KESB übernimmt zusätzlich die Funktion der Pflegkinderaufsicht gemäss Art. 316 ZGB.
- ⇒ Die KESB und die unterstützenden Dienste werden durch den Kanton finanziert.
- ⇒ Der Regierungsrat ist Aufsichtsbehörde über die KESB und stellt deren Mitglieder an.
- ⇒ Bildung von drei regionalen Berufsbeistandschaften.
- ⇒ Trägerschaft und Finanzierung der Berufsbeistandschaften bei den Gemeinden.
- ⇒ Anpassungen bei den Verfahrenskosten und der Entschädigung der Beiständinnen und Beistände.
- ⇒ Festlegung von ergänzenden Verfahrensbestimmungen.
- ⇒ Beschwerdeinstanz ist das Obergericht.
- ⇒ Anpassungen in verschiedenen anderen Gesetzen.

Nachfolgend wird auf einige Eckpunkte der Revisionsvorlage noch näher eingegangen:

5.2 Eine kantonale Fachbehörde (KESB)

Das neue Recht überlässt es den Kantonen, ob sie für die Bewältigung ihrer Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz eine Verwaltungsbehörde oder ein Fachgericht einsetzen wollen. Die Projektgruppe, in welcher auch die Gerichte vertreten waren, favorisierte klar die Verwaltungslösung. Diese blieb auch im Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren unbestritten. Für die Verwaltungslösung sprechen zusammengefasst folgende Überlegungen:

Zum einen würde die Gerichtslösung – etwa in Form eines dem Kantonsgericht anzugliedernden „Familiengerichts“ – eine erhebliche Veränderung der Gerichtsorganisation zur Folge haben. Die Gerichte sind mit der Reorganisation aufgrund des seit dem 1. Januar 2011 in Kraft stehenden Justizgesetzes bereits stark gefordert und belastet. Hinzu kommt, dass der Aufbau der notwendigen Gerichtsstrukturen mehr kosten würde, als dies mit einer Verwaltungslösung der Fall ist. Dies liegt zum einen daran, dass z.B. eine Richterfunktion höher eingestuft ist als eine verwaltungsjuristische Funktion. Bei einer Gerichtslösung käme zudem in erster Linie die eidgenössische Zivilprozessordnung zur Anwendung. Erste Erfahrungen mit dem neuen Justizgesetz zeigen, dass damit mehr Aufwand und Kosten verbunden sind als bei Anwendung der Verfahrensbestimmungen des VRPG. Gerade im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist es wichtig, dass Entscheide schnell,



unbürokratisch und ressourcenschonend gefällt werden können. Diese Flexibilität und Verfahrensökonomie kann mit einer Verwaltungsbehörde besser gewährleistet werden.

Die KESB, welche erstinstanzlich sämtliche behördlichen Massnahmen zu verfügen hat, ist deshalb als Verwaltungsbehörde unter kantonaler Trägerschaft auszugestalten. Der KESB gehören mindestens fünf Fachpersonen an. Ihr angegliedert sind unterstützende Dienste, welche ebenfalls über verschiedene Fachkompetenzen verfügen müssen, da die vom neuen Recht geforderten Fach- und Methodenkompetenzen nicht alle vollumfänglich in der KESB selbst vorhanden sein können und müssen.

5.3 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.

5.4 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 Obergericht beurteilt.

5.5 Berufsbeistandschaften und private Beiständinnen und Beistände (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 ist die Mandatsführung den Sozialdiensten übertragen. Zudem gibt es 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.

Neu werden Berufsbeistandschaften anstelle der bisherigen Amtsvormundschaften vorgeschlagen. Diese sollen unter der Trägerschaft der Gemeinden bleiben, neu jedoch regional ausgestaltet werden. Bei den Berufsbeistandschaften, welche den Vollzug der Massnahmen (Mandatsführung) wahrnehmen, ist die Nähe zu den Betroffenen besonders wichtig.



Das System der privaten Beiständigen und Beistände hat sich insbesondere im Bereich der kombinierten Beistandschaften (sog. Altersbeistandschaften) bewährt. Dieses System soll nicht nur beibehalten, sondern wenn möglich sogar noch ausgebaut werden.

5.6 Aufbauorganisation

5.6.1 Zwei Modelle

In der Konsultation wurden noch zwei Modelle zur Diskussion gestellt, nämlich:

- Modell 1: Eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) mit drei regionalen Verwaltungsstellen und dort angesiedelten Berufsbeistandschaften.
- Modell 2: Eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) mit zentral angegliederten unterstützenden Diensten und drei regionalen Berufsbeistandschaften.

Von den an der Konsultation Teilnehmenden wurde das Modell 1 klar befürwortet. Der Regierungsrat hat sich deshalb für dieses Modell als Grundlage für die Vernehmlassung ausgesprochen. Dies aber nur in Kombination mit einem vollen Ausgleich zulasten der Gemeinden für sämtliche vom Kanton neu zu übernehmenden Kosten, insbesondere für die Aufbauorganisation und die Massnahmefolgekosten. Auch im Vernehmlassungsverfahren wurde dieses Modell überwiegend begrüsst. Gleichzeitig wurde aber die Vorfinanzierung durch den Kanton mit anschliessender Rückverrechnung an die Gemeinden grossmehrheitlich abgelehnt.

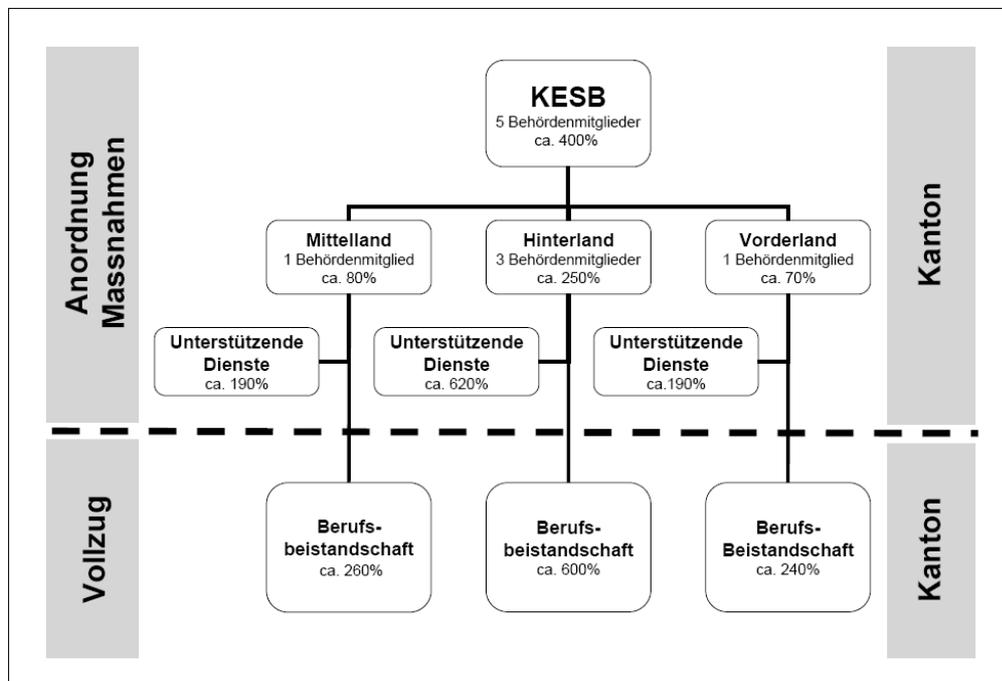
Aufgrund dieser schwierigen Ausgangslage schlägt der Regierungsrat mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf neu vor, dass der Kanton nicht nur die Trägerschaft der KESB samt unterstützenden Diensten übernimmt, sondern diese auch selber finanziert. Die Amts- bzw. Berufsbeistandschaften sollen aber weiterhin bei den Gemeinden bleiben und von ihnen - wie bis anhin - selbst finanziert werden.

Nachfolgend werden die beiden Modelle trotzdem noch kurz einander gegenübergestellt, weil - wie erwähnt - dem Vernehmlassungsverfahren noch das Modell 1 zugrundelag, welches nun nicht mehr Gegenstand der Revisionsvorlage bildet. Das neue Organisationsmodell gemäss Gesetzesentwurf ist identisch mit der im Rahmen der Konsultation zur Diskussion gestellten Variante 2 mit dem Unterschied, dass nun die Gemeinden als Träger der Berufsbeistandschaften vorgeschlagen werden. Dieses neue Modell 2 lehnt sich übrigens an Organisationsmodelle an, die nach aktuellem Kenntnisstand auch in verschiedenen anderen Kantonen im Vordergrund stehen (beispielsweise in den Kantonen Thurgau, Schaffhausen und Solothurn).

5.6.2 Modell 1: KESB mit drei regionalen Verwaltungsstellen und Berufsbeistandschaften

Das Modell 1 sah im Wesentlichen wie folgt aus:

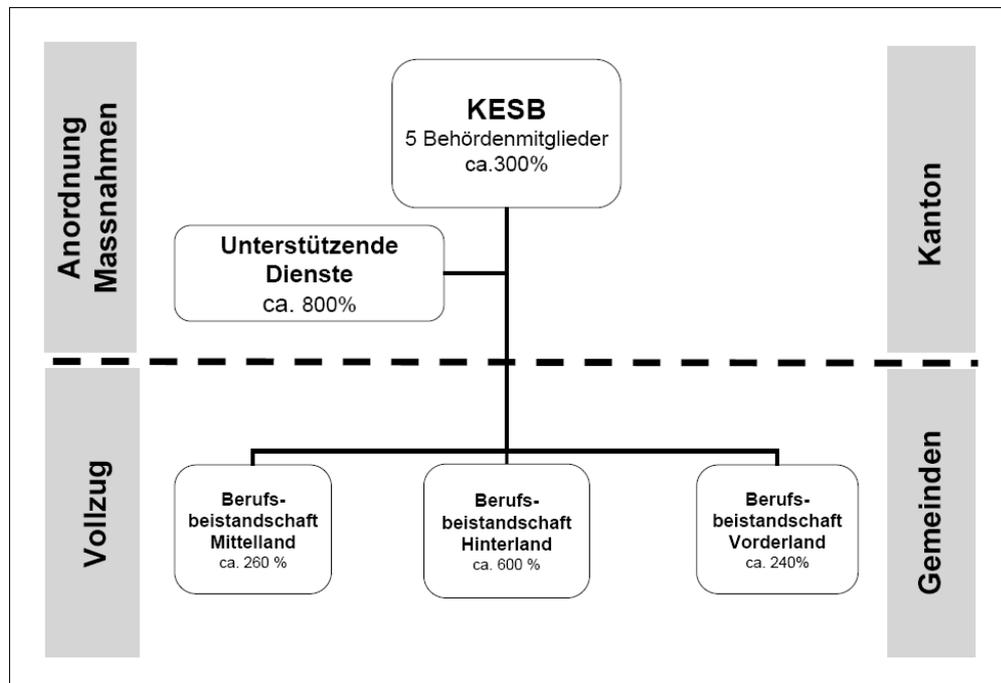
- Die KESB und die unterstützenden Dienste (ca. 14 Vollstellen) sind auf drei Verwaltungsstellen verteilt.
- Tragung und Vorfinanzierung der KESB und der unterstützenden Dienste durch den Kanton.
- Die Berufsbeistandschaften (ca. 11 Vollstellen) sind auf die drei Verwaltungsstellen verteilt.
- Tragung und Vorfinanzierung der Berufsbeistandschaften durch den Kanton.
- Vorfinanzierung der Massnahmen inkl. deren Bewirtschaftung durch den Kanton.
- Voller Kostenausgleich durch Rückbelastung der Kosten an die Gemeinden nach Einwohnerzahl.



5.6.3 Modell 2: KESB mit zentral angegliederten unterstützenden Diensten und drei regionalen Berufsbeistandschaften

Das Modell 2 sieht im Wesentlichen wie folgt aus:

- Die KESB und die unterstützenden Dienste (ca. 11 Vollstellen) sind an einen Ort konzentriert.
- Tragung und Finanzierung der KESB samt unterstützenden Dienste durch den Kanton.
- Die Berufsbeistandschaften (ca. 11 Vollstellen) sind ebenfalls regional verteilt.
- Tragung und Finanzierung der Berufsbeistandschaften durch die Gemeinden.



5.6.4 Würdigung

Für den Regierungsrat überwiegen die Vorteile des Modells 2 deutlich:

- Beim Modell 2 ist der Kanton Träger der KESB inkl. unterstützende Dienste und finanziert diese – ohne Ausgleich - auch selbst. Der Regierungsrat ist verpflichtet, dafür eine leistungsfähige, effiziente und zweckmässige organisierte Verwaltungsorganisation bereitzustellen (vgl. Art. 1 Abs. 2 OrG, bGS 142.12).
- Modell 2 ist klar die schlankere, effizientere und zugleich kostengünstigere Organisationsform. Die jährlich wiederkehrenden Kosten sind rund Fr. 470'000.-- geringer als beim Modell 1 (vgl. Beilage 1.2).
- Zudem gewährleistet Modell 2 eindeutig besser den wichtigen Erfahrungsaustausch und die Koordination innerhalb der KESB und der unterstützenden Dienste. Hinzu kommen Vorteile bei der Stellvertretung und beim Pikettdienst sowie eine grössere Flexibilität bei Mehr- oder Minderbelastungen.
- Auch beim Modell 1 müsste die Mehrzahl der KESB-Mitglieder und der Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste am Hauptsitz der KESB konzentriert werden, weil gewisse Dienstleistungen nur zentral angeboten werden können (z.B. Revisorat, medizinische Fachkenntnisse etc.).
- Mit Modell 2 wird eine klare Abgrenzung zwischen derjenigen Ebene, welche für den Erlass der Massnahmen zuständig ist (KESB mit unterstützenden Diensten) und derjenigen Ebene, welche für den Vollzug der Massnahmen zuständig ist (Berufsbeistandschaften), geschaffen.
- Beim Vollzug der von der KESB angeordneten Massnahmen (Mandatsführung) ist die Nähe zu den Betroffenen besonders wichtig. Deshalb geht (auch) das Modell 2 von einer regionalen Verteilung der Berufsbeistand-



schaften aus. Demgegenüber ist diese Nähe im Verfahren vor der KESB nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Anhörungen, Sitzungen etc. der KESB und der Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste können zudem bei Bedarf und im Interesse der Betroffenen auch in den Räumlichkeiten der regionalen Berufsbeistandschaften durchgeführt werden.

g) Schliesslich lässt es nur Modell 2 zu, dass mit Blick auf die Berufsbeistandschaften bereits bestehende Strukturen ohne zeitaufwändige und unsichere Wechsel des Arbeitgebers in die neue Organisation überführt werden können. Dies ist schon wegen dem engen Zeitplan vorteilhaft.

Gestützt auf diese Würdigung wird eine Aufbauorganisation gemäss Modell 2 vorgeschlagen. Diese ist auch klar das kostengünstigere Modell. Dabei wird als Kompromiss an die Gemeinden vorgesehen, dass der Kanton die von ihm getragene Organisation (KESB und unterstützende Dienste) auch selber finanziert. Die von den Gemeinden getragene Organisation (Berufsbeistandschaften) wird wie bisher die Amtsvormundschaften von den Gemeinden getragen und finanziert.

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. Deren kantonale Umsetzung erfolgt daher im Rahmen einer Änderung des EG zum ZGB.

5.9 Zeitplan für die Umsetzung

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes 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 KESB am 1. Januar 2013 einsatzfähig ist, ist von einem Vorlauf von mindestens sechs Monaten auszugehen.

¹¹ BBI 2006, S. 7042.



Das bedeutet, dass der Gesetzgebungsprozess bis Frühjahr 2012 abgeschlossen sein sollte, damit im weiteren Verlauf des Jahres 2012 die Neuorganisation umgesetzt werden kann. In dieser Zeit sind die Gemeindeordnungen bzw. –reglemente anzupassen, die Mitglieder der KESB sowie die Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste und der Berufsbeistandschaften zu rekrutieren und die gesamte Betriebsorganisation aufzubauen.

6. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

6.1 Vorbemerkungen

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) in der bisherigen Fassung 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 - 66) aufgenommen. Zudem wird ein neuer Art. 281a eingefügt.

6.2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

B. Adoptionsrecht

Art. 37 Zuständigkeit

Diese Regelung wird aus der Verordnung zum Bundesgesetz 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

Absatz 1:

Die Gemeinden selbst werden in Belangen des Kindes- und Erwachsenenschutzes keine Vormundschaftsbehörden mehr führen. Absatz 1 bestimmt, dass die KESB eine kantonale interdisziplinäre Fachbehörde ist. Die



Erwachsenenschutzbehörde hat auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde zu erfüllen (Art. 440 Abs. 3 nZGB) und wird daher einheitlich als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) bezeichnet.

Mit den unterstützenden Diensten sollen der KESB weitere Fachkenntnisse und Sekretariatsdienstleistungen zur Verfügung gestellt werden.

Absatz 2:

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, 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). Mit der Regelung von Absatz 2 ist für Anstellung und Kündigung aller Mitglieder der KESB der Regierungsrat zuständig. Dies stimmt überein mit der Regelung von Art. 42, wonach der Regierungsrat Aufsichtsbehörde über die gesamte KESB ist. Mit Blick auf diese Aufsicht ist eine Aufteilung der Kompetenz für Anstellung und Kündigung auf Regierungsrat und Departementsleitung, wie sie sich bei einer Anwendung des Personalgesetzes ergäbe, nicht zweckmässig. Hinzu kommt, dass der Spruchkörper KESB eine Kollegialbehörde ist und teils sehr einschneidende Entscheide zu fällen hat. Auch dies legt es nahe, alle Mitglieder der KESB und allfällige Ersatzmitglieder durch den Regierungsrat anstellen zu lassen.

Im Übrigen organisiert sich die KESB, mit Ausnahme der Leitung, selber. Die Möglichkeit, sich (mit Ausnahme der Leitung) selber zu konstituieren, umfasst auch die Kompetenz, bei der Fallzuteilung auf die Kenntnisse der einzelnen Mitglieder abzustellen. Dies betrifft die Fälle in Einzelzuständigkeit wie die Fälle in Dreierbesetzung oder Fünferbesetzung.

Art. 40 Zusammensetzung der KESB

Gemäss Art. 440 Abs. 1 nZGB ist die KESB eine Fachbehörde. "Wichtig ist, dass die Mitglieder der Behörde nach dem Sachverstand, den sie für ihre Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt werden. Sachverstand kann indessen auch durch Weiterbildung und Praxis erworben werden. Auf jeden Fall ist es vorteilhaft, wenn ein Jurist oder eine Juristin für die korrekte Rechtsanwendung verantwortlich ist. Daneben sollten je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken"¹². Diese Vorgabe wird im kantonalen Recht übernommen, indem in Art. 40 die wichtigsten Ausbildungsbereiche aufgeführt werden. Auch bei einer ausdrücklichen Benennung der Disziplinen bleibt zwar offen, welcher Abschluss im Detail anerkannt wird. Es ist Sache des Regierungsrates als Anstellungsbehörde, für die interdisziplinäre Zusammensetzung der KESB anhand dieser Kriterien zu sorgen.

Nach Art. 40 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.

¹² BBI 2006, S. 7073.



Es ist vorgesehen, dass Ersatzmitglieder bestimmt werden können (Art. 39 Abs. 2 des Entwurfs). Die Ersatzmitglieder müssen über die notwendige Fachkompetenz verfügen. Möglich wäre die Bezeichnung einer qualifizierten Mitarbeiterin oder eines qualifizierten Mitarbeiters der unterstützenden Dienste als Ersatzmitglied. Da sich diese Person im Rahmen ihrer täglichen Arbeit mit Fragen des Kindes- und Erwachsenenschutzes auseinandersetzt, wäre das Erfordernis der Professionalität gewahrt¹³.

Art. 41 Sitz der KESB und Wohnsitz nicht selbständiger Personen

Absatz 1:

In welcher Gemeinde die KESB ihren Sitz hat, muss nicht auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Die KESB mit ihren unterstützenden Diensten bilden eine Organisationseinheit der kantonalen Verwaltung, weshalb es Sache des Regierungsrates ist, deren Standort zu bestimmen.

Absatz 2:

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 gerichtlichen Zuständigkeit, des Sozialversicherungsrechts oder des Steuerrechts. Mit der Kantonalisierung und der Bildung einer einzigen kantonalen KESB stellt sich die Frage, ob sich der Wohnsitz dieser Personen in derjenigen Gemeinde befindet, in welcher die KESB untergebracht ist, oder in derjenigen Gemeinde, in der diese Personen ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Beide Auffassungen werden in der Literatur vertreten (vgl. Staehelin, Basler Kommentar ZGB I, Basel 2010, Art. 25 N. 11, Geiser, Basler Kommentar ZGB I, Basel 2010, Art. 376 N. 2). Mit Absatz 2 wird klargestellt, welcher Ort als Wohnsitz bevormundeter Minderjähriger und unter umfassender Beistandschaft stehender Personen gilt.

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 zu besorgen. Der Bundesrat kann Bestimmungen über die Aufsicht erlassen (Art. 441 Abs. 2 nZGB). Solche liegen noch nicht vor.

Art. 42 umschreibt die Aufsicht durch den Regierungsrat und sieht vor, dass dieser im Rahmen der allgemeinen Aufsicht für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung sorgt. Er kann dazu Vollzugsbestimmungen erlassen. Namentlich genannt sind Vorgaben über eine einheitliche Verwendung von Informatikmitteln im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich. Er hat aber - dies braucht im Gesetz nicht speziell erwähnt zu werden - auch einzugreifen, wenn er von Missständen Kenntnis erhält.

¹³ Vgl. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), in: ZVW 2008 S. 63ff., S. 87.



Art. 43 Weitere Aufgaben der KESB

Absatz 1:

Die KESB wird zusätzlich für den Bereich der Pflegekinderaufsicht gemäss Art. 316 ZGB als zuständig erklärt. 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 lief bis zum 20. Dezember 2010. Im jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht gesagt werden, wann und mit welchen abschliessenden Inhalten die Revision abgeschlossen werden kann. Unabhängig vom Ausgang dieses Revisionsvorhabens ist klar, dass im Bereich der Pflegekinderaufsicht Handlungsbedarf besteht. Dabei geht es um die Bewilligung und Aufsicht über Tages- und Pflegeeltern, Tages- und Vollzeiteinrichtungen sowie Tageseltern- und Pflegeelterndienste. Um eine einheitliche und fachlich kompetente Handhabung im Kanton zu gewährleisten, drängt es sich auf, diese Aufgaben bei der KESB anzusiedeln.

Die KESB ist ausserdem 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 Beistandschaften im Erwachsenenschutzrecht sinngemäss anwendbar (Art. 89b nZGB). Zuständig ist derjenige 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.

Absatz 2:

Die Gesetzgebung kann der KESB zudem weitere Aufgaben übertragen. Von dieser Formulierung werden die verschiedenen Formen der Gesetzgebung erfasst, also Gesetze im formellen Sinne sowie Verordnungen des Kantonsrates und des Regierungsrates.

Art. 44 Besetzung und Beschlussfassung

Art. 45 Verfahrensleitung und Instruktion

Art. 46 Vorsorgliche Massnahmen

Das Bundesrecht sieht zwingend vor, dass für eine Entscheidung der Kollegialbehörde mindestens drei Mitglieder erforderlich sind (Art. 440 Abs. 2 nZGB). Vorgeschlagen wird eine Behörde mit mindestens fünf Mitgliedern (vgl. Art. 40). Diese entscheidet in wechselnder Besetzung als Dreiergremium, sofern nicht eine Einzelzuständigkeit (Art. 47) gegeben ist oder eine Entscheidung in Fünferbesetzung durch die Leitung angeordnet wird (Art. 44 Abs. 2). Für eine Behörde mit mindestens fünf Mitgliedern sprechen folgende Gründe: Die Fälle können von den Mitgliedern weitgehend selber bearbeitet werden. Die Entscheid- und Fachkompetenz sind im gleichen Gremium vereint. Die wichtigsten Fachkompetenzen sind unmittelbar in der Behörde vertreten. Die



Stellenpensen lassen sich flexibler gestalten. Die Ausstandsproblematik wird geringer, da aus einem Pool von mindestens fünf Mitgliedern ausgewählt werden kann.

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

Art. 47 Einzelzuständigkeiten

Die KESB hat in der Regel mit der geforderten Mindestanzahl von drei Mitgliedern (Art. 440 Abs. 2 nZGB) ihre Entscheide zu treffen. Nur so kann die interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde ihren Zweck erfüllen. Sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz ist nicht durchwegs eine Entscheidfindung 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, wo ein geringer Ermessensspielraum besteht oder wo eine rasche Entscheidung nötig ist. Vom Gegenstand her geht es dabei um verfahrenleitende 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."¹⁴.

Die VBK hat eine entsprechende Empfehlung zuhanden der Kantone ausgearbeitet¹⁵. Diese wird weitgehend übernommen.

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 (Art. 443 Abs. 1 nZGB). Wer in amtlicher Tätigkeit von einer solchen Person erfährt, ist meldepflichtig. Die Kantone können weitere Meldepflichten vorsehen (Art. 443 Abs. 2 nZGB). Entsprechend sieht der Entwurf eine zusätzliche Meldepflicht vor für Schulleitungen und Lehrpersonen privater Bildungseinrichtungen sowie Gesundheitsfachpersonen, die in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit von der Hilfsbedürftigkeit einer Person Kenntnis erhalten. Für Schulleitungen und Lehrpersonen erscheint eine Meldepflicht im Hinblick auf den Kinderschutz sinnvoll. Für Gesundheitsfachpersonen wird eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen, damit

¹⁴ BBI 2006, S. 7073 f.

¹⁵ Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), in: ZVW 2008 S. 63 ff., insbesondere S. 85 f.



diese ohne Verletzung ihres Berufsgeheimnisses die Behörden informieren können. Wer unter den Begriff der "Gesundheitsfachpersonen" fällt, bestimmt sich nach der kantonalen Gesundheitsgesetzgebung (Art. 34 des Gesundheitsgesetzes, bGS 811.1). Aufgrund des Strafgesetzbuches ist eine Verletzung des Berufsgeheimnisses namentlich für Arztpersonen, Apothekerinnen und Apotheker sowie Hebammen strafbar; vorbehalten bleiben kantonale Bestimmungen über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde (Art. 321 Ziff. 1 und 3 StGB, SR 311.0).

Art. 49 Unterstützende Dienste

Der KESB stehen fachlich ausgewiesene unterstützende Dienste zur Verfügung. Ihr gehören Personen an, die die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde fachlich und administrativ unterstützen. Sie verfügen über Ausbildungen namentlich in den Bereichen Recht, Sozialarbeit, Versicherungswesen, Vermögensverwaltung, Treuhand, Buchhaltung und Administration. Im Einzelfall können auch Dritte mit den erforderlichen Kenntnissen beigezogen werden. Dies braucht im Gesetzestext nicht ausdrücklich normiert zu werden; in allgemeiner Weise findet sich eine entsprechende Regelung in Art. 50 des Organisationsgesetzes (bGS 142.12), wo ein Beizug von verwaltungsinternen oder -externen Fachpersonen durch die kantonale Verwaltung ausdrücklich vorgesehen ist.

Anstellung und Kündigung der Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste richten sich nach den Bestimmungen des Personalgesetzes und fallen in die Kompetenz der zuständigen Departementsleitung (vgl. Art. 9 Abs. 4 des Personalgesetzes).

Art. 50 Verfahrenskosten

Die gegenwärtige Gebührenregelung im Vormundschaftswesen findet sich im Gesetz über die Gebühren der Gemeinden (Gebührentarif für die Gemeinden, bGS 153.2), und hier insbesondere in Art. 12 Ziff. 4. Es sind nicht nur die Verfahrenskosten, sondern auch die Entschädigung und Spesen an die Beiständinnen und Beistände zu bestimmen, welche gegenwärtig Gegenstand von Art. 64 EG zum ZGB sind. Es liegt daher nahe, beide Bereiche neu im Rahmen der Bestimmungen zum Kindes- und Erwachsenenschutz zu regeln. Im Gesetz ist lediglich der Gebührenrahmen zu regeln (Absatz 1). Der Erlass eines entsprechenden Tarifs obliegt dem Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die KESB (Absatz 2). Ein Entwurf wird auf die 2. Lesung des Kantonsrates hin vorbereitet.

Art. 51 Zusammenarbeit im Kinderschutz

Art. 317 ZGB sieht vor, dass die Kantone durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe sichern. Die vorgeschlagene kantonale Regelung sieht vor, dass der Regierungsrat zur Förderung der Zusammenarbeit im Kinderschutz ein entsprechendes Beratungsangebot einrichten oder diese Aufgabe geeigneten Dritten übertragen kann. Damit wird eine kantonale gesetzliche Grundlage für die gestützt auf Art. 317 ZGB bereits seit einigen Jahren tätige Kinderschutzgruppe geschaffen.



Art. 52 Berufsbeistandschaften und private Beiständinnen und Beistände

a) Organisation

Das nZGB verwendet den Begriff "Berufsbeistand" (nicht "Amtsbeistand"). Deshalb wird der Begriff "Berufsbeistandschaften" verwendet.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die bisherigen Amtsvormundschaften unterschiedlich strukturiert. Die Organisation der Berufsbeistandschaften wird auch im neuen Bundesrecht kaum geregelt. Es wird dort auch nicht grundsätzlich zwischen privaten Beiständinnen und Beiständen und Berufsbeiständinnen und -beiständen unterschieden. Mit Blick auf die Professionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist es wichtig, die bisherigen Amtsvormundschaften – neu die Berufsbeistandschaften – sowie den Einbezug der privaten Beiständinnen und Beistände auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen. Es ist dabei keineswegs zwingend, dass die für die KESB und die unterstützenden Dienste vorgesehene kantonale Trägerschaft auch für die Berufsbeistandschaften gilt. Die Amtsvormunde sowie die privaten Mandatsträger/innen haben schon heute einen sehr engen Bezug zu den Gemeinden und zu den Personen, für welche sie vormundschaftliche Massnahmen führen. Je besser diese Personen mit den Verhältnissen in der jeweiligen Gemeinde vertraut sind und die örtlichen Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten kennen, umso direkter und wirksamer kann die von ihnen im Auftrag der KESB zu erbringende Unterstützung sein. Es bietet sich daher an, die schon bisher vorhandenen Ressourcen in den Gemeinden auch weiterhin zu nutzen und entsprechend den neuen Anforderungen auszubauen. Die nötigen fachlichen und organisatorischen Kriterien sollen dabei so im Gesetz bestimmt werden, dass die nötige Qualität der Arbeit dieser Stellen im Kanton einheitlich gewährleistet werden kann.

Soweit die Berufsbeistandschaften zu organisieren sind, wird diese Aufgabe somit den Gemeinden überlassen, indem sie diese – wie bisher die Amtsvormundschaften – zu tragen und zu finanzieren haben. Damit erfolgt eine Abkehr vom Vorschlag in der Vernehmlassungsvorlage, mit dem eine Organisation der Berufsbeistandschaften zusammen mit der KESB - unter ebenfalls kantonaler Trägerschaft - vorgesehen war. Die Gründe dafür liegen darin, dass - wie bereits ausgeführt - bei den Berufsbeistandschaften, welche den Vollzug von Massnahmen wahrnehmen, die lokalen Kenntnisse und die Nähe zu den Betroffenen und zur Bevölkerung besonders wichtig sind. Die Gemeinden können diesen Anforderungen besser gerecht werden. Zu denken ist etwa an die auch unter dem neuen Recht geforderte intensive Zusammenarbeit mit den kommunalen Sozialdiensten im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Vorgesehen ist eine Organisation der Berufsbeistandschaften in drei Regionen. Diese lehnen sich an die Einteilung der früheren Bezirke bzw. der gegenwärtigen Zivilstandskreise (vgl. Art. 18 EG zum ZGB) und Vermittleramtskreise (vgl. Art. 2 Abs. 1 Justizgesetz, bGS 145.31) an. Damit können bestehende Strukturen (Sozialberatung Appenzeller Vorderland, Amtsvormundschaft Herisau, Sozialberatung Appenzeller Hinterland etc.) in geeigneter Weise integriert werden. Im Übrigen sollen die Gemeinden frei sein, wie sie sich organisieren.

Mit Blick auf die Schaffung solcher Berufsbeistandschaften haben sich die Gemeinden somit im Rahmen von vertraglichen Lösungen oder eines Zweckverbandes auf die Führung gemeinsamer Berufsbeistandschaften zu einigen, die entsprechenden Fachpersonen anzustellen und für eine geeignete Infrastruktur zu sorgen. Im Vordergrund dürfte das Sitzgemeindemodell stehen, zumal die Gemeinden damit gute Erfahrungen gemacht haben im Zusammenhang mit der Führung der drei regionalen Zivilstandsämter. Es lässt sich auch mit Blick auf zu erwartende Synergieeffekte prüfen, inwieweit Berufsbeistandschaften in polyvalente Sozialdienste im Sinne von Art. 9 des Sozialhilfegesetzes (SHG, bGS 851.1) integriert werden könnten. Nachdem Berufsbei-



standschaften lediglich die von der KESB getroffenen Entscheidungen ausführen bzw. vollziehen, stellt sich hinsichtlich der Anordnung von Kindes- bzw. Erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen die Frage der Abgrenzung bzw. Einflussnahme von sozialhilferechtlichen Aspekten nicht. Im Übrigen versteht es sich von selbst, dass die Gemeinden die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen und eine Regelung hinsichtlich der Kostenteilung für die gemeinsam geführten Berufsbeistandschaften finden müssen.

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). Neben Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen können Privatpersonen eingesetzt werden. Die Eignung bezieht sich auf die Sozial-, Selbst- und Fachkompetenz. Angesichts der Komplexität der Betreuungsaufgaben sind Privatpersonen als private Beiständinnen und Beistände aber nicht immer geeignet, auch wenn das Gesetz bewusst auf eine Hierarchisierung verzichtet. Es ist aber auch in Zukunft wichtig, auf genügend Privatpersonen zurückgreifen zu können. Die grössere Zahl von Massnahmen wird jedoch auch künftig von Berufsbeiständinnen oder Berufsbeiständen zu betreuen sein.

Aufgrund der vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände ist diese Tätigkeit sehr anforderungsreich und verlangt Fähigkeiten, welche durch eine entsprechende Ausbildung respektive Weiterbildung und Praxis nachgewiesen sein müssen. Damit die erforderliche Fachlichkeit gewährleistet ist, wird ein gewisses Mindestpensum vorausgesetzt. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies ab einem Pensum von etwa 40 Stellenprozenten der Fall ist (vgl. die bundesrechtlichen Vorgaben im Zivilstandswesen). Bei einem geringeren Pensum wäre zudem die zeitliche Verfügbarkeit wie auch die Erreichbarkeit kaum genügend gewährleistet. Die verlangten mindestens 40 Stellenprozente gelten nur für die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände, nicht jedoch für Sekretariatsmitarbeitende. Ebenfalls keine Anwendung findet diese Regelung auf die privaten Beiständinnen und Beistände. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass diese in der Regel einfachere Mandate zu führen haben.

Art. 53 b) Zuständigkeit

Absatz 1 lit. a und c:

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich auch in Zukunft genügend Privatpersonen, insbesondere Angehörige, für die Führung von Mandaten gewinnen lassen. Dafür sind die Berufsbeistandschaften aufgrund ihrer guten lokalen Vernetzung bestens geeignet. Die privaten Beiständinnen und Beistände müssen - anders als unter dem geltenden Recht - von der KESB ins Mandat eingeführt und je nach Bedarf instruiert, unterstützt und - in Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften - geschult und weitergebildet werden.

Absatz 1 lit. b:

Die für die Jahre 2009 und 2010 erhobenen Zahlen (vgl. Tabelle in Ziff. 3.2 lit. b) zeigen, dass von den rund 900 Mandaten ca. 40% von Privaten geführt werden. Dies ist ein erfreulich hoher Anteil. Es gilt alles daran zu setzen, dass auch unter dem neuen Recht ein ähnlich hoher Prozentsatz beibehalten werden kann. Ausgehend davon, dass die Anzahl der Mandate unter dem neuen Recht moderat ansteigen wird und der Anteil der von Privaten betreuten Mandate ähnlich hoch bleibt, wird von rund 600 Mandaten ausgegangen, welche von den Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen zu übernehmen sind. Auf diesem Mengengerüst basiert der Personalschlüssel bei den Berufsbeistandschaften gemäss Ziff. 7.1. Für den ganzen Kanton wird von ca. 11 Vollstellen ausgegangen.



Grundsätzlich erfolgt die Verteilung der Mandate auf die regionalen Berufsbeistandschaften nach dem Wohnsitz der betroffenen Personen. Um jedoch Mehr- oder Minderbelastungen in den drei Regionen auszugleichen kann die KESB mit dem Einverständnis der involvierten Berufsbeistandschaften von diesem Zuteilungskriterium im Einzelfall abweichen.

Absatz 1 lit. d:

Dabei wird namentlich daran gedacht, dass die regionalen Berufsbeistandschaften für die kantonale KESB und ihre unterstützenden Dienste nach Absprache Räumlichkeiten für temporäre Nutzungen zur Verfügung stellen. Dies erlaubt es, dass im Interesse der Betroffenen auch in ihrer Region Besprechungen, Anhörungen oder Sitzungen durchgeführt werden können. Auch kann auf diese Weise der regelmässige Austausch mit den Berufsbeistandschaften gepflegt werden. Ein Einbezug der Berufsbeistandschaften in die Abklärungen fällt von vorneherein nur soweit in Betracht, als keine Interessenkonflikte entstehen.

Absatz 2:

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. 54 Entschädigung und Spesen

Wie im geltenden Recht sind die Beiständinnen 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). Soweit private Beiständinnen und Beistände nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person entschädigt werden können, trägt die zuständige Berufsbeistandschaft die Entschädigung und den Spesenersatz (Absatz 5). 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).

Die Kantone haben Ausführungsbestimmungen zu erlassen und insbesondere die Entschädigung und den Spesenersatz zu regeln, sofern diese nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden können (Art. 404 Abs. 3 nZGB). Gegenwärtig bestehen keine entsprechenden kantonalen Vorgaben (vgl. Art. 64 EG zum ZGB). Von Bundesrechts wegen hat die Entschädigung den Umfang und die Komplexität der Aufgaben zu berücksichtigen (Art. 404 Abs. 2 nZGB). Zur Harmonisierung der Entschädigungen sind Pauschalen festzulegen. Getrennt wird dabei zwischen Entschädigung für Tätigkeiten *ohne* Vermögensverwaltung (Absatz 2) und Entschädigung für Tätigkeiten *mit* Vermögensverwaltung (Absatz 3): Bei der Entschädigung für Tätigkeiten ohne Vermögensverwaltung gilt ein Ansatz von mindestens Fr. 600.-- und maximal Fr. 20'000.-- pro Jahr (je nach Umfang und Komplexität der Aufgaben der Beiständin oder des Beistandes). Ist (zusätzlich oder ausschliesslich) eine Vermögensverwaltung notwendig, so beträgt die Entschädigung maximal 5 Promille des verwalteten Reinvermögens. Mit diesem weit gefassten Rahmen besteht genügend Handlungsspielraum, um einzelfallgerechte Entschädigungen festzulegen, insbesondere auch im Bereich der immer wichtiger werdenden Vermögensverwaltung.



Bei besonders schwierigen Verhältnissen kann die KESB eine höhere Entschädigung bis zum doppelten Maximalbetrag festlegen (Absatz 4). Es kann sich dabei z.B. um Beistandschaften handeln, welche aufgrund der besonderen Situation durch Anwältinnen und Anwälte oder Treuhänderinnen und Treuhänder geführt werden müssen. Diese höhere Entschädigung wird voraussichtlich nur selten zur Anwendung kommen, da davon ausgegangen werden kann, dass die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände auch in der Lage sind, komplexe Fälle zu führen. Hinzu kommen in allen Fällen jeweils die notwendigen Spesen bzw. Auslagen.

Der Erlass eines entsprechenden Tarifs obliegt dem Regierungsrat (Absatz 6). Ein Entwurf wird auf die 2. Lesung des Kantonsrates hin vorbereitet.

Art. 55 Aufsicht

Die KESB hat sowohl die Beiständinnen und Beistände zu unterstützen und zu instruieren als auch die Aufsicht über diese wahrzunehmen. Dies gilt auch für die privaten Beiständinnen und Beistände. Die KESB hat zudem sicherzustellen, dass in den drei regionalen Berufsbeistandschaften alle Beiständinnen und Beistände die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Interesse der betroffenen Personen pflichtgemäss erfüllen. Sie prüft mindestens alle zwei Jahre die Rechnungen und Berichte, erteilt deren Genehmigung oder verlangt allenfalls eine Ergänzung oder Berichtigung (vgl. Art. 410 und 415 nZGB). Die generelle Aufsicht im Kindes- und Erwachsenenbereich obliegt dem Regierungsrat (vgl. Art. 42). Wie bereits ausgeführt, obliegt es ihm als kantonale Aufsichtsbehörde, für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen (vgl. Erw. zu Art. 42).

Art. 56 Fürsorgerische Unterbringung; a) 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"¹⁶. Weil ein anstaltsunabhängiges Gutachten ohnehin kaum je innert fünf Tagen vorliegen wird, sollte das externe Gutachten schon von der KESB eingeholt werden. Entsprechend schreibt das kantonale Recht für den Bereich der fürsorgerischen Unterbringung das Einholen eines Gutachtens vor (Absatz 2), ausser wenn ein Mitglied der KESB, das beim Entscheid mitwirkt, über das erforderliche Fach- und Sachwissen verfügt.

¹⁶ BBI 2006, S. 7078 f.



Art. 57 b) Ärztliche Unterbringung: Einweisung

Die Kantone können Ärzte und Ärztinnen bezeichnen, die neben der KESB eine Unterbringung bis höchstens sechs Wochen anordnen dürfen (Art. 429 Abs. 1 nZGB). In Absatz 1 wird diese Kompetenz allen Arztpersonen mit einer Bewilligung zur Berufsausübung (vgl. Art. 35 ff. des Gesundheitsgesetzes) 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. 58 c) 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 KESB 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 (Absatz 1). Eine Entlassung ist von der Einrichtung der KESB zu melden (Absatz 2).

Art. 59 d) 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 Chefärztin 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 "ärztliche Leitung" sowie "Chefärztin oder Chefarzt der Abteilung" im genannten Sinne fällt, ist nicht vom kantonalen Recht, sondern von den betreffenden Institutionen zu bestimmen.

Art. 60 e) 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 weiteren 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. 61 f) 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 hierfür 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. 62 Mitteilungspflicht

Personen, die dauernd urteilsunfähig sind, sind vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Das Einwohnerregister dient als Stimmregister (Art. 4 Abs. 2 der Vorläufigen Verordnung über die Einwohnerregister, bGS 122.121). Damit die Einwohnerkontrollen von solchen Massnahmen erfahren, ist neu eine entsprechende Mitteilungspflicht vorgesehen.

Art. 63 Rückgriff im Haftungsfall

Gemäss Bundesrecht wird die bisherige Kaskadenhaftung (primär persönliche Haftung der Organe, bei Ausfall Haftung durch den Kanton), durch eine primäre Staatshaftung (die schädigende Person kann nicht direkt eingeklagt werden) ersetzt. Die Kantone können indessen regeln, inwieweit auf die den Schaden verursachende Person (beispielsweise auf die Beiständin oder den Beistand) Rückgriff genommen werden kann. In Art. 262 ff. EG zum ZGB unter den Bestimmungen zur Verantwortlichkeit für den von Beamten und Angestellten des Gemeinwesens verursachten Schaden findet sich bereits eine entsprechende Regelung. Diese sieht indessen nur einen Rückgriff auf "Beamte, Angestellte oder Behördenmitglieder" vor. Nicht geregelt ist der Rückgriff auf Private. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll die bestehende Regelung auch für private Beiständinnen und Beistände Anwendung finden. Ein Rückgriff ist nur bei Nachweis von Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit möglich.



Art. 64 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 die KESB als interdisziplinäre Fachbehörde und das Obergericht als Beschwerdeinstanz vor. Deshalb erscheint es naheliegend, die Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz wie bislang nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) abzuwickeln. Soweit im VRPG oder im vorliegenden Gesetz Verfahrensbestimmungen fehlen, kommen - wie erwähnt - die Bestimmungen der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung sinngemäss zur Anwendung.

Art. 65 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 sind¹⁷. 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 auszuführen¹⁸.

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. 527 f.) 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. 66 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Vgl. Botschaft, S. 2627.



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 Obergerichts in Fällen der vorsorglichen Einweisung spätestens innert fünf Arbeitstagen über die Berechtigung einer vorsorglichen Einweisung entscheidet¹⁹.

D^{bis}. **Kindes- und Erwachsenenschutzrecht**

Art. 281a

Mit einer Übergangsbestimmung im geltenden EG zum ZGB soll gewährleistet werden, dass die organisatorischen Aufbauarbeiten und die Übernahme der Akten schon vor dem Inkrafttreten des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts möglich sind. Sowohl die kantonale KESB samt unterstützenden Diensten wie auch die regionalen Gemeinde-Berufsbeistandschaften müssen ab 1. Januar 2013 voll einsatzfähig sein. Das Bundesrecht sieht keine Übergangsfrist vor. Dies hat zur Konsequenz, dass spätestens ab Mitte 2012 eine gewisse Anzahl von Mitarbeitenden bereits angestellt werden müssen, damit diese die umfangreichen Vorbereitungsarbeiten an die Hand nehmen können.

6.3 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

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 dem Kantonsrat zusammen mit der 2. Lesung vorgelegt.

Zu den Gesetzesänderungen gemäss Absatz 2 sind folgende Bemerkungen anzubringen:

Zu Ziff. 1: **Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht** (bGS 121.1)

Art. 2 Abs. 2 Satz 2 des geltenden Gesetzes über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht sieht vor, dass bei Gesuchen um Einbürgerung von unmündigen Personen die Zustimmung der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde erforderlich ist. Diese Regelung kann aufgehoben werden. Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht entfällt künftig das Erfordernis der Zustimmung der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde zu einzelnen Geschäften.

¹⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 3 der Verordnung über die fürsorgerische Freiheitsentziehung, bGS 212.42, und Art. 29 lit. b Justizgesetz.



Zu Ziff. 2: **Gesetz über die Gebühren der Gemeinden** (bGS 153.2)

Art. 12 Ziff. 4 des Gebührentarifs kann aufgehoben werden. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Gesetzesentwurf und in einem entsprechenden Tarif, der vom Regierungsrat erlassen wird (vgl. Art. 50).

Zu Ziff. 3: **Justizgesetz** (bGS 145.31)

Art. 29 lit. b des Justizgesetzes regelt die Zuständigkeit des Einzelrichters des Obergerichtes bei Beschwerden im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung. Die Bestimmung ist anzupassen an die Formulierung von Art. 66 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs.

Zu Ziff. 4: **Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Kinderunterhaltsbeiträgen** (bGS 212.33)

Gegenwärtig ist die Vormundschaftsbehörde zuständige Behörde für die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung. Künftig ist für diese Aufgabe eine zuständige Behörde der Gemeinde vorgesehen. Beide Bereiche sollen weiterhin von den Gemeinden vor Ort und nicht von der kantonalen KESB betreut werden. Das Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder wird entsprechend geändert. Da es sich nicht um Sozialhilfeleistungen handelt, sollte keine Delegation an die Sozialhilfebehörden der Gemeinden stattfinden.

Zu Ziff. 5: **Polizeigesetz** (bGS 521.1)

Bei den vorgeschlagenen Änderungen handelt es sich um begriffliche Anpassungen.

Zu Ziff. 6: **Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe** (bGS 851.1)

Bei der vorgeschlagenen Änderung handelt es sich um eine begriffliche Anpassung.

6.4 Inkrafttreten

Unter III. wird das Inkrafttreten geregelt:

Mit dem neuen Recht ist für die kantonalen Ausführungsbestimmungen die Genehmigung des Bundes nicht mehr notwendig, sondern es ist nur noch eine Meldepflicht vorgesehen (Art. 52 Abs. 3 und 4 SchIT nZGB). Die Inkraftsetzung durch den Regierungsrat entspricht der gängigen Praxis. Der Termin wird auf das Inkrafttreten des neuen Bundesrechts am 1. Januar 2013 abgestimmt. Die erwähnte Übergangsbestimmung von Art. 281a soll bereits vor dem 1. Januar 2013 in Kraft treten, damit die nötigen Vorbereitungsarbeiten an die Hand genommen werden können.



7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

7.1 Gesamtkosten Aufbauorganisation

Die personellen und finanziellen Auswirkungen hängen stark von der Aufbauorganisation ab. Die Gegenstand des Gesetzesentwurfes bildende Aufbauorganisation gemäss Modell 2 schneidet auch unter dem personellen und finanziellen Aspekt deutlich besser ab als das Modell 1. Es fallen jährlich um ca. Fr. 470'000.-- niedrigere Kosten an (Beilage 1.2). Die Gesamtkosten für die Organisation der kantonalen KESB mit zentral angegliederten unterstützenden Diensten und drei regionalen Gemeinde-Berufsbeistandschaften gemäss vorgeschlagenem Modell 2 (vgl. Ziff. 5.6.3) können wie folgt beziffert werden:

a) KESB mit unterstützenden Diensten (Trägerschaft Kanton)		
Kostenart	Stellen% ca.	Aufwand in Fr.
Personalkosten KESB	300	480'000
Personalkosten unterstützende Dienste	800	1'040'000
Zusatzaufgabe Pflegekinderaufsicht (Art. 316 ZGB)	100	130'000
Gebühreneinnahmen netto		-100'000
Infrastrukturkosten		150'000
Total KESB mit unterstützenden Diensten + Pflegekinderaufsicht ca.	1200	1'700'000
b) 3 regionale Berufsbeistandschaften (Trägerschaft Gemeinden)		
Personalkosten	1100	1'320'000
Entschädigungen an private Beiständinnen und Beistände		50'000
Gebühreneinnahmen netto		-260'000
Infrastrukturkosten 3 regionale Stellen		150'000
Total 3 Berufsbeistandschaften ca.	1100	1'260'000
Kosten Gesamtorganisation, inkl. Pflegekinderaufsicht ca.	2300	2'960'000

Gemäss geltendem Recht tragen die Gemeinden sämtliche Kosten des Vormundschaftswesens allein. Dies gilt insbesondere für die Kosten der Vormundschaftsbehörde und des Verfahrens vor dieser, des Vormundschaftsamtes bzw. –sekretariates und der Mandatsführung durch die Amtsvormundschaft oder Private. Nur ein kleiner Teil dieser Kosten kann über Gebühren und Entschädigungen gedeckt werden.

Die KESB tritt an die Stelle der bisherigen 20 Vormundschaftsbehörden und wird eine Behörde des Kantons. Die KESB und das Verfahren vor dieser Behörde sowie die unterstützenden Dienste werden vom Kanton finanziert. Dies muss im Gesetz nicht noch ausdrücklich festgehalten werden, weil Kosten- und Organisationsträger identisch sind. Auf einen Ausgleich für diese Kosten zulasten der Gemeinden wird – in Abweichung von der Vernehmlassungsvorlage - verzichtet.

Die Berufsbeistandschaften werden – ebenfalls in Abweichung von der Vernehmlassungsvorlage - wie bisher die Amtsvormundschaften von den Gemeinden getragen und finanziert. Dies ist im Gesetz ebenfalls nicht ausdrücklich zu regeln, weil auch hier Kosten- und Organisationsträger identisch sind. Für die Organisation werden gesetzliche Rahmenbedingungen formuliert (Regionalisierung und Minimalpensen, vgl. Art. 52).



Zu den jährlich wiederkehrenden Kosten der neuen Aufbauorganisation im Gesamtbetrag von knapp 3 Mio. Franken kommen noch die Kosten der Erstausrüstung hinzu. Es ist davon auszugehen, dass zumindest die Amtsvormundschaften bzw. die neuen Berufsbeistandschaften in Herisau und im Vorderland in ihren jetzigen Büroräumlichkeiten weiter arbeiten können. Es müssen somit voraussichtlich maximal 20 Arbeitsplätze (ca. 15 für die KESB und die unterstützenden Dienste, ca. 5 für die Berufsbeistandschaften, inkl. Teilzeitarbeitsplätze) neu eingerichtet werden mit Kosten von je ca. Fr. 13'000.--. Mithin ist mit Erstausrüstungskosten für die gesamte Aufbauorganisation von rund Fr. 300'000.-- (inkl. Fr. 40'000.-- für Besprechungszimmer/Archive) zu rechnen, und zwar für die kantonale KESB und die unterstützenden Dienste mit ca. Fr. 230'000.--, für die Gemeinde-Berufsbeistandschaften mit ca. Fr. 70'000.--.

7.2 Personelle Auswirkungen

7.2.1 Personelle Auswirkungen auf die Gemeinden

7.2.1.1 Vormundschaftsbehörden

Alle zwanzig Vormundschaftsbehörden sind auf den 31. Dezember 2012 aufzulösen. Diese werden in der Regel von einem Mitglied des Gemeinderates – oft von der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten selbst – präsiert. Der Versuch der Projektgruppe, den auf Behördenebene wegfallenden Aufwand zu erfassen, muss als gescheitert beurteilt werden. In keiner der Gemeinden wird diese Behördenarbeit einigermaßen zuverlässig erfasst. Klar ist lediglich, dass der jetzige stundenmässige Aufwand und die damit verbundene psychische Belastung überall erheblich sind. Jedenfalls dürfte die Entlastung der bisherigen Mitglieder der Vormundschaftsbehörden in allen Gemeinden willkommen sein.

7.2.1.2 Vormundschaftsämtler bzw. –sekretariate

Die kommunalen Vormundschaftsämtler bzw. –sekretariate werden ebenfalls auf Ende 2012 aufgehoben. Dies hat zur Konsequenz, dass in allen Gemeinden – je nach Grösse, Anzahl Massnahmen und Organisation sehr unterschiedlich – Stellenprozente bei Mitarbeitenden frei werden. Wie hoch diese wegfallenden Stellenprozente zu veranschlagen sind konnte von der Projektgruppe ebenfalls nicht zuverlässig erhoben werden. Dies deshalb, weil die Gemeinden sehr unterschiedlich organisiert sind. Oft werden administrative Tätigkeiten für die Vormundschaftsbehörde von Mitarbeitenden der Sozialen Dienste oder der Finanzverwaltung (z.B. Buchhaltung) erledigt oder umgekehrt, ohne dass entsprechende Abgrenzungen vorgenommen werden.

Immerhin liegen genaue Zahlen über das Vormundschaftsamt Herisau vor: Gemäss Budget 2011 verfügt das Vormundschaftsamt über 360 Stellenprozente. Per 1. Januar 2011 wurden insgesamt 320 Mandate (213 amtlich, 107 privat) geführt (vgl. Ziff. 3.2. lit. b). Bei einer Aufrechnung auf den ganzen Kanton ergäbe dies insgesamt 970 Stellenprozente (360 Stellenprozente : 37 Prozent Anteil Mandate Herisau x 100 Prozent). Es ist somit davon auszugehen, dass als Folge der Neuorganisation bei allen Gemeinden zusammen per Ende 2012 rund 970 Stellenprozente (inkl. Ressourcen für die bisherige kommunale Pflegekinderaufsicht) wegfallen werden.

Es wird Sache jeder einzelnen Gemeinde sein, rechtzeitig die entsprechenden Dispositionen zu treffen, sei es eine Pensenreduktion, eine Umlagerung auf andere Bereiche oder in Einzelfällen eine Kündigung. Im Rahmen



der Neuorganisation ist es das erklärte Ziel des Regierungsrates, bisherige Mitarbeitende der Gemeinden aus dem Vormundschaftsbereich - entsprechende Eignung und Erfahrung vorausgesetzt - in den neuen Strukturen beim Kanton weiterzubeschäftigen. Dies dient der Sicherung des vorhandenen Know-how und der Arbeitsplätze sowie der Kontinuität.

7.2.1.3 Amtsvormundschaften und Amtsvormundschaftssekretariate

Anders sieht die Situation bei den Amtsvormundschaften und ihren Sekretariaten aus. Diese werden weiterhin durch die Gemeinden getragen und organisiert, neu allerdings im Rahmen von regionalisierten Berufsbeistandschaften. Dies führt dazu, dass in den neuen regionalen Strukturen geringere Änderungen bei den bestehenden Anstellungsverhältnissen nötig werden, als wenn der Kanton neuer Arbeitgeber würde. Zusätzlich zur Übernahme von bisherigen Mitarbeitenden ist davon auszugehen, dass neue, zusätzliche Personen angestellt werden müssen. Aufgrund des prognostizierten Mengengerüsts (rund 900 laufende Massnahmen, davon rund 600 unter amtlicher Mandatsführung, und rund 200 Neuordnungen pro Jahr) ist gemäss Ziff. 7.1 lit. b von ca. 11 Vollstellen in den drei Berufsbeistandschaften (inkl. Leitungsteile und Administration) auszugehen.

Wie viele Stellenprozente heute im ganzen Kanton für den Bereich der Amtsvormundschaften eingesetzt werden ist wiederum schwierig abzuschätzen. Immerhin liegen auch hier für Herisau verlässliche aktuelle Zahlen vor: Gemäss Budget 2011 verfügt die Amtsvormundschaft Herisau über insgesamt rund 380 Stellenprozente (wovon 260% Amtsvormunde). Per 1. Januar 2011 wurden insgesamt 213 Mandate durch Amtsvormunde geführt (und 107 durch private Mandatsträger/innen). Bei einer Aufrechnung auf den ganzen Kanton ergäbe dies insgesamt 1030 Stellenprozente (380 Stellenprozente: 37 Prozent Anteil Mandate Herisau x 100 Prozent).

Ausgehend davon, dass auch gemäss beigezogenem Experten Urs Vogel die administrative Unterstützung bei der Amtsvormundschaft Herisau eher etwas unterdotiert ist und zusätzliche Aufgaben auf die künftigen Berufsbeistandschaften zukommen (vgl. Art. 53) erscheint eine künftige Dotierung mit insgesamt ca. 11 Vollstellen realistisch, jedenfalls nicht als viel zu knapp, wie in mehreren Vernehmlassungseingaben geltend gemacht wurde.

Die Berufsbeistandschaften sind gemäss Art. 52 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs in den drei gleichen Regionen zu installieren wie die Zivilstandsämter und neu auch die Vermittlerämter. Mit Blick auf die stark unterschiedliche Bevölkerungszahl und Anzahl der zu führenden Mandate in den drei Regionen (vgl. Tabelle in Ziff. 3.2, lit. b) könnte die Verteilung der amtlichen Mandate und der ca. 11 Vollstellen auf die Regionen wie folgt aussehen:

Region	Bevölkerungszahl	Anteil	Amtl. Mandate	Anteil	Stellenprozente
Hinterland mit Herisau	23'684	44.65%	330	55%	600%
Mittelland	16'200	30.54%	144	24%	260%
Vorderland	13'159	24.81%	126	21%	240%
Total	53'043	100%	600	100%	1100%

Die Zusammenarbeit der Gemeinden innerhalb der Region richtet sich nach dem Gemeindegesetz. Naheliegender erscheint - wie bereits erwähnt - das Sitzgemeindemodell. Dieses hat sich bei den drei Zivilstandsämtern bestens bewährt. Es ist aber einzig Sache der Gemeinden der drei Regionen, sich auf das Zusammenarbeitsmodell, den Sitz ihrer Berufsbeistandschaft und die Verrechnungsmodalitäten zu einigen.



7.2.2 Personelle Auswirkungen auf den Kanton

7.2.2.1 KESB mit unterstützenden Diensten

Wie erwähnt wird der Kanton Träger der KESB samt unterstützenden Diensten. Es handelt sich dabei um eine Organisationseinheit im Sinne von Art. 27 OrG, organisatorisch angegliedert an das Departement Inneres und Kultur. Aufgrund des erwähnten Mengengerüsts ist gemäss Ziff. 7.1 lit. a von insgesamt ca. 12 Vollstellen auszugehen (wovon 3 Vollstellen KESB-Behördenmitglieder). Darin eingeschlossen ist 1 Vollstelle für die Pflegekinderaufsicht (vgl. Art. 43 Abs. 1). Weil die KESB am 1. Januar 2013 voll einsatzfähig sein muss, müssen rund die Hälfte der Mitarbeitenden sechs bis acht Monate vorher eingestellt werden, um die Vorbereitungsarbeiten an Hand zu nehmen (Personalrekrutierung, Aufbau der Organisation, Erarbeitung von Standards und Richtlinien, elektronische Erfassung und Studium der pendenten Dossiers etc.).

7.2.2.2 Rechtsmittelinstanzen

Gemäss Rechenschaftsbericht 2010 sind beim Regierungsrat im Jahr 2010 18 Vormundschaftsbeschwerden eingegangen (2009: 13). 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.

Aufgrund des neuen Rechtsmittelweges – Entscheide der KESB können direkt beim Obergericht angefochten werden – ist hingegen mit einer Mehrbelastung des Obergerichtes zu rechnen. Auszugehen ist von 20 bis 40 solcher Beschwerdeverfahren. Diese Mehrbelastung wird sich durch neue Fachgebiete (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung etc.) noch erhöhen. Gemäss Schätzung des Obergerichtspräsidiums ist mit zusätzlichen Personalressourcen im Umfang von 50 Stellenprozenten Gerichtsschreiber/in zu rechnen.

7.3 Finanzielle Auswirkungen

7.3.1 Vorbemerkungen

Der Regierungsrat hat im Konsultations- und anschliessenden Vernehmlassungsverfahren noch einen vollen Kostenausgleich gefordert und das Departement Finanzen beauftragt, 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. Es hat sich aber gezeigt, dass eine taugliche, griffige und zugleich mehrheitsfähige Lösung nicht innert der zur Verfügung stehenden Zeit und auch nicht ohne grössere Gesetzgebungsarbeiten – wahrscheinlich sogar verbunden mit einer Verfassungsänderung - möglich ist.

Neu wird im Sinne eines Kompromisses vorgeschlagen, dass der Kanton die Gesamtkosten für die KESB samt unterstützenden Diensten sowie die Pflegekinderaufsicht (Art. 316 ZGB) übernimmt, und zwar ohne Kostenausgleich. Demgegenüber verbleibt die Trägerschaft und Finanzierung der Berufsbeistandschaften (bisherige Amtsvormundschaften) bei den Gemeinden.



7.3.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

7.3.2.1 Vormundschaftsbehörden und deren Vormundschaftsämtler bzw. –sekretariate

Alle zwanzig Vormundschaftsbehörden und deren Sekretariate werden auf Ende 2012 aufgehoben. Die dafür von den Gemeinden aufgewendeten Kosten fallen vollständig weg.

a) Bei den Vormundschaftsbehörden wirkt sich die Entlastung weniger auf der finanziellen als vielmehr auf der Ebene der Arbeitsbelastung der Behördenmitglieder (zeitlich und psychisch) aus. Immerhin fallen mindestens die Sitzungsgelder und Verfahrenskosten weg. Auszugehen ist von einer Entlastung im Umfang von mindestens Fr. 100'000.--.

b) Eine markante finanzielle Entlastung der Gemeinden findet jedoch auf der Ebene der Vormundschaftsämtler resp. –sekretariate statt. Sowohl die Gemeinden mit schon weitgehend professionalisierten Strukturen wie auch kleinere Gemeinden mit noch wenig ausgebauten professionellen Strukturen können von einer spürbaren finanziellen Entlastung profitieren, hauptsächlich in Form von frei werdenden Personalressourcen. Schätzungsweise werden bei allen Gemeinden zusammen rund 970 Stellenprozent frei (vgl. Ziff. 7.2.1.2). Die Schätzung für die eingesparten Personalkosten erfolgt aufgrund einer Hochrechnung der Personalkosten für das Vormundschaftsamt Herisau gemäss Budget 2011. Die Personalaufwendungen für die dort eingesetzten 360 Stellenprozent belaufen sich auf rund Fr. 460'000.--. Die Hochrechnung sieht daher wie folgt aus: Fr. 460'000.-- : 360 Stellenprozent x 970 Stellenprozent = 1,24 Mio. Franken, abgerundet 1,2 Mio. Franken.

Insgesamt werden die Gemeinden mit dem Wegfall ihrer Vormundschaftsbehörden (ca. Fr. 100'000.--) und der ihnen zudienenden Stellen (Vormundschaftsämtler, Sekretariatsarbeiten, Buchhaltung etc., total ca. 1,2 Mio. Franken) somit mit schätzungsweise 1,38 Millionen Franken pro Jahr (unter Einbezug der wegfallenden Kosten für die Infrastruktur und die Pflegekinderaufsicht sowie der Gebühreneinnahmen, ca. Fr. 80'000.--) entlastet.

7.3.2.2 Von den Amtsvormundschaften zu den Berufsbeistandschaften

Die Gemeinden haben sich auf Anfang 2013 zu drei regionalen Berufsbeistandschaften zusammenzuschliessen und diese auch selber zu finanzieren.

Gegenwärtig werden für den Bereich der Amtsvormundschaften (inkl. administrative Unterstützung) im ganzen Kanton mindestens rund 1000 Stellenprozent eingesetzt (vgl. Ziff. 7.2.1.3). Dies führt zu Kosten von rund 1,25 Mio. Franken (inkl. Gebühreneinnahmen und Infrastrukturkosten).

Die künftigen, regionalisierten Berufsbeistandschaften werden - trotz zusätzlichen Aufgaben - nur geringe zusätzliche Personalressourcen in Anspruch nehmen. Auszugehen ist von rund 1100 Stellenprozent. Es ist von künftigen Kosten von 1,21 Mio. Franken (unter Einbezug der Gebühreneinnahmen und der Infrastrukturkosten) auszugehen. Der Grund, weshalb diese leicht tiefer liegen als heute, liegt darin, dass von erheblich höheren Gebühreneinnahmen als heute auszugehen ist (vgl. Ziff. 7.1 lit. b).

Hinzu kommen die Entschädigungen für die privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger bzw. Beiständinnen und Beistände. Diese werden grundsätzlich von den Betroffenen selber geleistet. Sind diese dazu nicht in der Lage, sind die Entschädigungen von den zuständigen Amtsvormundschaften bzw. Berufsbeistandschaften



zu übernehmen. Heute ist von sehr bescheidenen Entschädigungen zulasten der Amtsvormundschaften von rund Fr. 30'000.-- auszugehen, künftig von rund Fr. 50'000.--.

Ebenfalls dazu kommen die Erstausrüstungskosten von rund Fr. 70'000.-- (vgl. Ziff. 7.1).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Übergang von den bisherigen Amtsvormundschaften zu den regionalen Berufsbeistandschaften für die Gemeinden insgesamt mindestens kostenneutral erfolgen müsste. Auszugehen ist von heutigen Kosten von rund 1,28 Mio. Franken und von künftigen Kosten von rund 1,26 Mio. Franken.

Die neue, regionalisierte Struktur müsste sich mittelfristig sogar noch vermehrt kostensenkend auswirken, weil Synergien besser genutzt werden können. Auch für kleinere Gemeinden mit einer heute noch wenig ausgebauten Amtsvormundschaft werden sich die allfälligen Mehrkosten der Neuorganisation – wenn solche überhaupt entstehen sollten – in engen Grenzen halten. Dies weil die regionalen Berufsbeistandschaften mit ihren Sekretariaten eine effiziente, kostengünstige und zugleich professionelle Mandatsführung sicherstellen können. Die regionalisierten Gemeinde-Zivilstandsämter haben es vorgemacht.

7.3.2.3 Massnahmekosten

Gemäss geltendem Recht muss jede Gemeinde die Folgekosten der von ihrer Vormundschaftsbehörde angeordneten Massnahmen über die Sozialhilfe finanzieren, insoweit diese nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person und/oder von zahlungspflichtigen Dritten (Angehörige, Sozialversicherungen etc.) bezahlt werden können. An dieser Rechtslage ändert auch das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nichts. Der im vorparlamentarischen Prozess vom Regierungsrat zur Diskussion gestellte Vorschlag einer teilweisen Übernahme dieser Massnahmekosten durch den Kanton (hinsichtlich der Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen und der sozialpädagogischen Familienbegleitung) gegen vollen Kostenausgleich hat sich als nicht mehrheitsfähig erwiesen und wurde deshalb fallen gelassen. Somit bleibt es mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf bei der eingangs erwähnten Rechtslage.

Weil es sich bei diesen Massnahmekosten um Kosten handelt, die aufgrund von Anordnungen der heutigen Vormundschaftsbehörden bzw. der künftigen KESB entstehen und je nach Einzelfall hoch ausfallen können, wird nachfolgend etwas näher auf diese Kostenart eingegangen. Dies insbesondere auch deshalb, weil im Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren insbesondere von Gemeindeseite immer wieder mit dem Verweis auf den Grundsatz „Wer zahlt, befiehlt“ geltend gemacht wurde, dass es nicht angehe, wenn die kantonale KESB Massnahmen anordne und die Gemeinden die Folgekosten über die Sozialhilfe zu tragen hätten.

Zu unterscheiden sind hauptsächlich zwei Arten von Massnahmekosten:

a) Kosten der Betreuung durch die Beiständin oder den Beistand

Dabei handelt es sich um die Kosten der Mandatsführung. Nach den Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates (BBI 2006, S. 7120) ist nicht mit erheblichen zusätzlichen Betreuungskosten zu rechnen, denn wie im geltenden Recht (Art. 416 ZGB) müssen gemäss Artikel Art. 404 Abs. 1 Satz 1 nZGB die Entschädigungen und der Spesenersatz der Beiständigen und Beistände in erster Linie aus dem Vermögen der betroffenen Person



bezahlt werden. Eine analoge Regelung besteht beim Vorsorgeauftrag (Art. 366 Abs. 2 nZGB). Im Gegensatz zu den privaten Beiständigen und Beiständen fallen diese Einnahmen bei den Berufsbeiständigen und –beiständen an den Arbeitgeber (Art. 404 Abs. 1 Satz 2 nZGB). Mit einer Anhebung der meist sehr niedrigen Entschädigungsansätze werden die Gemeinden bei den über die regionalen Berufsbeistandschaften abzurechnenden Mandatsführungskosten gegenüber heute eher etwas entlastet. Es kann auf die Ausführungen zu Art. 54 des Gesetzesentwurfs und unter Ziff. 7.3.2.2 verwiesen werden. Jedenfalls haben die Gemeinden insgesamt unter diesem Titel keine Mehrkosten zu gewärtigen.

b) Kosten der Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen

Bei den von den Gemeinden immer wieder angesprochenen hohen Folgekosten von angeordneten Massnahmen geht es denn auch in erster Linie um die Kosten für die Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen. Die durch die Anordnung eines Obhutsentzuges mit Fremdplatzierung entstehenden Kosten gelten als Unterhaltskosten, für welche grundsätzlich die Eltern des Kindes aufzukommen haben (Art. 276 Abs. 1 ZGB). Unter Vorbehalt der Verwandtenunterstützungspflicht (Art. 328 f. ZGB) bestimmt die kantonale Sozialhilfegesetzgebung, wer die Kosten des Unterhalts zu tragen hat, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bestreiten können (Art. 293 ZGB). In den allermeisten Kantonen – so auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden – ist die Sozialhilfe Sache der Gemeinden.

Aufgrund der (fort-)bestehenden gesetzlichen Regelung kann somit bei fremdplatzierten Kindern und Jugendlichen von den Eltern ein finanzieller Beitrag verlangt werden. Dieser wird jeweils von der unterstützenden Gemeinde festgelegt. Soweit die Eltern jedoch nicht in der Lage sind, für die Fremdplatzierungskosten ihres Kindes ganz oder zumindest teilweise aufzukommen, ist jene Gemeinde, in welcher das Kind bei der Fremdplatzierung seinen unterstützungsrechtlichen Wohnsitz hatte, zuständig für die Finanzierung (vgl. Art. 35 SHG).

Die von der KESB wahrzunehmenden Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes sind bundesrechtlich geregelt. Insbesondere die Massnahmen im Bereich des Kindesschutzes sind dazu da, einer konkreten Gefährdung des Kindeswohls entgegenzuwirken (Art. 307 Abs. 1 ZGB). Die Frage der Zuständigkeit zur Prüfung und Anordnung von Kindesschutzmassnahmen und die Frage von deren Finanzierung sind dabei klar zu trennen. So steht den Sozialhilfebehörden keine Entscheidungsfreiheit zu, wenn die KESB in Anwendung von Bundesrecht Kindesschutzmassnahmen – eben z.B. einen Obhutsentzug mit Fremdplatzierung in einem Heim - anordnet. Es bedarf auch keiner vorgängigen Kostengutsprache seitens der Sozialhilfebehörde, da kantonale Verfahrensbestimmungen nicht dazu führen dürfen, dass die Umsetzung von Bundesrecht vereitelt oder übermässig erschwert wird. Die Anordnung solcher Massnahmen darf somit nicht von deren Finanzierung abhängig gemacht werden. Diese Gefahr besteht beim heutigen System, wo die Aufgaben der Vormundschafts- und der Sozialhilfebehörden teilweise vermischt oder sogar personell von den gleichen Behördemitgliedern und/oder Mitarbeitenden wahrgenommen werden. Mit der Gesetzesvorlage wird die geforderte klare Trennung dieser Zuständigkeiten und Aufgaben konsequent umgesetzt.

Zur Professionalität einer Fachbehörde wie es die KESB sein wird, gehört es selbstverständlich, dass diese nicht nur die fachlich richtigen Entscheide trifft, sondern bei der Entscheidungsfindung auch wirtschaftliche Überlegungen einbezieht. Dazu gehört insbesondere, dass die KESB kostengünstigere, niederschwellige Massnahmen anordnet - diese dafür aber frühzeitig -, um damit eine teure Fremdplatzierung wenn möglich zu verhindern. Oder dass die KESB bei der Auswahl einer geeigneten Institution prüft und vergleicht, ob der verlangte Preis gerechtfertigt ist oder nicht. Es ist eine Tatsache, dass es unter den zahlreichen Institutionen grosse



Unterschiede bei den Tagessätzen gibt, die sich nicht immer aufgrund von deren Qualität und Leistungsangebot begründen lassen.

Einigermassen zuverlässige Aussagen über die heute bei den Gemeinden anfallenden Fremdplatzierungskosten sind leider nicht möglich. Dies deshalb, weil diese Kosten in den Gemeinderechnungen unter den Sozialhilfeleistungen nicht gesondert erfasst werden. Im Zusammenhang mit dem erwähnten zur Diskussion gestellten Vorschlag ging der Regierungsrat von einer Zahl in der Grössenordnung von 2 Mio. Franken oder rund einem Viertel der Nettoaufwendungen der Gemeinden für die Sozialhilfe (Netto-Sozialhilfeleistungen 2010 in allen 20 Gemeinden: Fr. 7'744'200.--) aus. Für die nächsten Jahre ist wohl mit weiter ansteigenden Fremdplatzierungskosten zu rechnen. Diese pessimistische Prognose hat aber nichts mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zu tun. Gegenteil besteht mit der professionalisierten Neuorganisation die begründete Erwartung, dass dieser gesamtschweizerisch zu beobachtende Trend gebrochen werden kann, indem genauer und früher hingeschaut und konsequenter gehandelt wird als das zum Teil unter dem gegenwärtigen System der Fall sein mag. Wie bereits erwähnt, kann mit einer früh- bzw. rechtzeitig angeordneten niederschweligen Massnahme (z.B. in Form einer sozialpädagogischen Familienbegleitung) manch spätere Fremdplatzierung vermieden werden.

Gerade die Kostenentwicklung beim jugendstrafrechtlichen Massnahmenvollzug führt diesen bedenklichen Trend deutlich vor Augen: Bis und mit 2008 bewegten sich diese Kosten noch unter einer halben Mio. Franken. Gemäss Staatsrechnung betragen sie im Jahr 2010 bereits 1,2 Mio. Franken. Gemäss Budget 2011 sollen sie gar auf 1,4 Mio. Franken ansteigen. Zur Zeit (Anfang Juni 2011) gibt es allerdings bereits 11 Fälle von vom Jugendanwalt angeordneten stationären Unterbringungen mit einem durchschnittlichen Tagessatz von Fr. 440.-- resp. Durchschnittskosten von Fr. 160'000.-- pro Fall und Jahr. Es muss somit für das laufende Jahr bereits mit Kosten von rund 1,8 Mio. Franken gerechnet werden.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der Kanton seit Inkrafttreten des neuen Justizgesetzes per 1. Januar 2011 die vollen Kosten für die vom Jugendanwalt verfügten Massnahmen zu tragen hat. Bis dahin galt noch der hälftige Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden. Bereits für das laufende Jahr 2011 werden die Gemeinden somit über das neue Justizgesetz voraussichtlich mit rund 900'000 Franken entlastet.

Schliesslich ist auf den Sozillastenausgleich gemäss dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (bGS 613.1) hinzuweisen. Über dieses (horizontale) Ausgleichsgefäss erhalten Gemeinden mit überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe (und darin eingeschlossen auch für die erwähnten Fremdplatzierungskosten) einen teilweisen Ausgleich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die kantonale Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts hinsichtlich der Massnahmekosten für die Gemeinden mindestens kostenneutral erfolgt. Allfällige Mehrkosten - insbesondere für Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen - hätten mit dem allgemeinen Trend, nicht aber mit dem neuen Bundesrecht bzw. dessen Umsetzung im Kanton, zu tun.



7.3.3 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Gesamtkosten der vom Kanton zu tragenden und ohne Ausgleich zu finanzierenden KESB samt unterstützenden Diensten und inklusive die Zusatzaufgabe gemäss Art. 43 Abs. 1 (Pflegekinderaufsicht, Art. 316 ZGB) belaufen sich ab 2013 auf jährlich wiederkehrend rund 1,7 Mio. Franken. Dazu kommen beim Obergericht zusätzliche Personalkosten von ca. Fr. 70'000.-- für die geschätzte halbe Stelle Gerichtsschreiber/in (vgl. Ziff. 7.2.2.2). Diese Kosten im Gesamtbetrag von rund 1,77 Mio. Franken fallen ab 2013 an.

Im Budget 2012 fallen die Kosten für die KESB samt unterstützenden Diensten bereits im Umfange von rund einem Drittel bzw. rund Fr. 600'000.-- an (vgl. Ziff. 7.2.2.1). Hinzu kommen ebenfalls bereits im Budget 2012 die Kosten der Erstausrüstung für die Infrastruktur im Betrage von ca. Fr. 230'000.-- (vgl. Ziff. 7.1).

7.4 Gegenüberstellung Kosten bisherige und neue Organisation

Der Vergleich der Kosten der bisherigen Organisation des Vormundschaftswesens mit denjenigen der Neuorganisation zeigt, dass die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton erfreulicherweise mit relativ bescheidenen Mehrkosten – trotz damit einhergehender Professionalisierung - vollzogen werden kann: Die Mehrkosten der Neuorganisation belaufen sich auf rund Fr. 300'000.-- oder etwas mehr als 11%. Darin einberechnet sind auch die Personalkosten für die neue Pflegekinderaufsicht im Betrage von Fr. 130'000.--, obwohl diese Zusatzaufgabe gemäss Art. 43 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs keine direkte Folge des neuen Bundesrechts ist. Nebst diesen Organisationskosten fallen auch gewisse Mehrkosten beim Obergericht als Beschwerdeinstanz an im Umfange von schätzungsweise Fr. 70'000.--. Die Gesamtübersicht des Kostenvergleichs bisherige/neue Organisation präsentiert sich wie folgt:

Bereiche	Ziffer	bisher	neu (ab 2013)		
		Gemeinden in TCHF	Gemeinden in TCHF	Kanton in TCHF	Total in TCHF
Vormundschaftsbehörden	7.3.2.1a	100	0	0	0
KESB	7.1/7.3.3	0	0	480	480
Vormundschaftssekretariate	7.3.2.1b	1200	0	0	0
Unterstützende Dienste	7.1/7.3.3	0	0	1040	1040
Amtsvormundschaften	7.3.2.2	1200	0	0	0
Berufsbeistandschaften	7.3.2.2	0	1320	0	1320
Private Mandatsträger/innen	7.3.2.2	30	0	0	0
Private Beiständinnen und Beistände	7.3.2.2	0	50	0	50
Pflegekinderaufsicht (Art. 316 ZGB)	7.1/7.3.3	30	0	130	130
Infrastrukturkosten	7.1	250	150	150	300
Gebühreneinnahmen netto	7.1	-150	-260	-100	-360
Total Organisationskosten		2660	1260	1700	2960
<i>Mehrkosten Obergericht</i>	7.3.3	0	0	70	70
<i>Total inkl. Mehrkosten Obergericht</i>		2660	1260	1770	3030



Die Organisationskosten des heutigen Vormundschaftswesens belaufen sich somit auf jährlich rund 2,66 Mio. Franken und müssen vollumfänglich von den Gemeinden finanziert werden. Die Kosten der Neuorganisation belaufen sich auf rund 2,96 Mio. Franken. Davon müssen die Gemeinden gemäss Gesetzesvorlage nur noch die Berufsbeistandschaften (anstelle der bisherigen Amtsvormundschaften) mit Kosten von jährlich rund 1,26 Mio. Franken selber finanzieren. Mithin werden die Gemeinden ab 2013 mit jährlich wiederkehrend rund 1,4 Mio. Franken entlastet, während der Kanton eine Mehrbelastung von rund 1,77 Mio. Franken (inkl. Mehrkosten beim Obergericht) zu tragen hat.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des EG zum ZGB betreffend Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in erster Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Hans Diem, Landammann
Sign. Martin Birchler, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-------------|--|
| Beilage 1.1 | Gesetzesentwurf betr. Änderung des EG zum ZGB (Fliesstext) |
| Beilage 1.2 | Übersicht Kosten und Organisation Modell 1 und Modell 2 |
| Beilage 1.3 | Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens betr. Änderung des EG zum ZGB |
| Beilage 1.4 | Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Änderung vom 19. Dezember 2008 |
| Beilage 1.5 | Protokoll der konferenziellen Anhörung vom 18. Mai 2011 |



Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	1
2. Anforderungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) gemäss Bundesrecht	2
2.1 Zuständigkeit und Aufgaben.....	2
2.2 Leitsätze für die Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit.....	3
2.3 Anforderungsprofil	4
2.4 Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK).....	6
3. Umsetzungsbedarf im Kanton Appenzell Ausserrhoden	6
3.1 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB).....	6
3.2 Anzahl Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz.....	7
3.3 Gericht und Verfahren	8
3.4 Eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetzes wegen.....	9
3.5 Weiterer Regelungsbedarf aufgrund des neuen Bundesrechts.....	9
3.6 Neue Begriffe und Bezeichnungen.....	9
4. Projektorganisation und Projektverlauf	9
4.1 Projektorganisation.....	9
4.2 Konsultation.....	10
4.3 Vorentscheid Organisationsmodell und Erarbeitung Gesetzgebungsvorlage	11
4.4 Vernehmlassung.....	11
4.5 Konferenzielle Anhörung	11
5. Grundzüge der Revisionsvorlage	13
5.1 Übersicht	13
5.2 Eine kantonale Fachbehörde (KESB).....	13
5.3 Regierungsrat als Aufsichtsbehörde.....	14
5.4 Rechtspflege.....	14
5.5 Berufsbeistandschaften und private Beiständinnen und Beistände (Mandatsführung).....	14
5.6 Aufbauorganisation.....	15
5.6.1 Zwei Modelle.....	15
5.6.2 Modell 1: KESB mit drei regionalen Verwaltungsstellen und Berufsbeistandschaften	16
5.6.3 Modell 2: KESB mit zentral angegliederten unterstützenden Diensten und drei regionalen Berufsbeistandschaften.....	16
5.6.4 Würdigung.....	17
5.7 Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen	18
5.8 Teilrevision EG zum ZGB	18
5.9 Zeitplan für die Umsetzung.....	18
6. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf	19
6.1 Vorbemerkungen	19
6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	19
6.3 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts.....	32
6.4 Inkrafttreten	33



7. Personelle und finanzielle Auswirkungen	34
7.1 Gesamtkosten Aufbauorganisation	34
7.2 Personelle Auswirkungen	35
7.2.1 Personelle Auswirkungen auf die Gemeinden	35
7.2.1.1 Vormundschaftsbehörden	35
7.2.1.2 Vormundschaftsämter bzw. –sekretariate	35
7.2.1.3 Amtsvormundschaften und Amtsvormundschaftssekretariate	36
7.2.2 Personelle Auswirkungen auf den Kanton	37
7.2.2.1 KESB mit unterstützenden Diensten	37
7.2.2.2 Rechtsmittelinstanzen	37
7.3 Finanzielle Auswirkungen	37
7.3.1 Vorbemerkungen	37
7.3.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	38
7.3.2.1 Vormundschaftsbehörden und deren Vormundschaftsämter/-sekretariate	38
7.3.2.2 Von den Amtsvormundschaften zu den Berufsbeistandschaften	38
7.3.2.3 Massnahmekosten	39
7.3.3 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	42
7.4 Gegenüberstellung Kosten bisherige und neue Organisation	42
8. Antrag	43