



Beschluss Nr. 799/2011

Schwyz, 9. August 2011 / bz

Umsetzung des neuen Vormundschaftsrechts (Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht)
Stellungnahme zu den Ergebnissen der Kommissionsberatung

1. Sachverhalt

Am 19. April 2011 hat der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates Bericht und Vorlage zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch verabschiedet (RRB Nr. 401/2011). Die Vorlage bezweckt, das neue Erwachsenenenschutz-, Personen- und Kindesrecht (vormals Vormundschaftsrecht) im kantonalen Recht umzusetzen. Der Regierungsrat schlug vor, den Kanton als Träger der neuen Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörden zu bestimmen. Die Amtsbeistandschaften sollten von den Gemeinden getragen werden (Variante Kanton – Gemeinden).

Die vorberatende kantonsrätliche Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 14. Juni und 6. Juli 2011 behandelt. Die Kommission spricht sich für die Bezirke als Träger der Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörden und der Amtsbeistandschaften aus (Variante Bezirke – Bezirke). Das führt zu Änderungen der §§ 5 Abs. 1 und 3, 7 Abs. 2, 24, 25, 31, 32 Abs. 2 und zur Übergangsbestimmung. Sie beschliesst ausserdem redaktionelle Anpassungen in § 2 Abs. 2, im Anhang Ziff. 9 § 13 und Ziff. 10 § 39.

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Kantonsrat, den Kanton sowohl als Träger der Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörden wie auch der Amtsbeistandschaften einzusetzen (Variante Kanton – Kanton). Sie stellt damit Minderheitsanträge zu den §§ 5 Abs. 1, 7 Abs. 2, 24 Abs. 1, 25, 31, 32, 33 und 36.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1 Trägerschaft

Der Regierungsrat spricht sich nach wie vor für das Modell mit der kantonalen Trägerschaft der neuen Fachbehörden aus. Seiner Meinung nach weist die Kantonsvariante gegenüber der Bezirksvariante gewichtige Vorteile auf. Das Bundesrecht verlangt von den Kantonen die Einsetzung einer Fachbehörde als Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörde (Art. 440 ZGB). Diese Fachbe-

hörde zeichnet sich zum Einen durch die Einsitznahme von Fachpersonen verschiedener Fachrichtungen aus. Zum Anderen sind diese Fachbehörden so zu organisieren, dass sie durch eine hohe Fallzahl einen grossen Erfahrungsstand aufbauen und ausweisen können. Die fachlichen Anforderungen und die geforderten Fallzahlen sprechen somit für grosse Zuständigkeitskreise. Im Kanton Schwyz sollten vernünftigerweise nicht mehr als drei Kreise gebildet werden. Damit scheiden die Gemeinden und die Bezirke als eigenständige Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde rein aufgrund ihrer Grösse praktisch aus. Kreise mit ausreichender Grösse lassen sich auch bei den Bezirken nur bilden, wenn alle Bezirke in irgendeiner Form verschnitten oder mit anderen zusammengeschlossen werden. Bezirke in der real existierenden Form kommen offenkundig nicht als Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in Betracht.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden müssen von Bundesrechts wegen beaufsichtigt werden (Art. 441 ZGB). Diese Aufsicht, die vor allem eine einheitliche Rechtsanwendung im ganzen Kanton sicherstellen muss, kann naturgemäss nur einer kantonalen Stelle aufgetragen werden. Die Aufsichtsausübung über die Fachbehörden für den Kindes- und Erwachsenenschutz ist besonders in fachlicher Hinsicht sehr anspruchsvoll. Werden nun die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden den Bezirken zugewiesen, die sich für die Trägerschaft zusammenschliessen müssen, bleiben die Führungsverhältnisse unklar. Bezirksräte verschiedener Bezirke, die über keinen fachlichen Support verfügen, sind Anstellungsbehörden. Die fachliche Aufsicht liegt dagegen bei einer kantonalen Behörde. Bei einer einheitlichen Zuweisung an den Kanton sind die Führungs- und Aufsichtsverhältnisse einfacher und klarer.

Die Amtsbeistandschaften können dagegen bei den Gemeinden belassen werden. Um die nötige Nähe zu den verbeiständeten Personen und den Minderjährigen unter Vormundschaft zu haben, sind die Amtsbeistandschaften dezentral aufzustellen. Dass damit auch eine Lastenverteilung auf Kanton und Gemeinden einhergeht, wird nicht verschwiegen, kann aber auch nicht als unsachlich bezeichnet werden. Jede Staatsaufgabe muss nicht nur sachgemäss erfüllt, sondern auch finanziert werden können. Wegen der gewonnenen Nähe bei einer Dezentralisierung der Amtsbeistandschaften und aus Gründen einer besseren Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden lehnt der Regierungsrat die Minderheitsanträge mit der Variante Kanton – Kanton ab.

Im Weiteren ist der Zeitplan für den Aufbau einer neuen Behördenorganisation ohnehin schon eng. Im Falle der Variante Bezirke – Bezirke hätten sich die Bezirke noch diesen Herbst auf die Zuständigkeitskreise sowie die Zusammenarbeitsform zu einigen. Weitere Vorarbeiten wie Personalplanung und -Rekrutierung, Finanzplanung, Büroräumlichkeiten und Infrastruktur, Datenmigration usw. stehen anschliessend an. Hiefür sind einige zeitliche und personelle Ressourcen notwendig. Nicht zu unterschätzen ist der Koordinationsaufwand zwischen den Bezirken. Für den Kanton gestaltet sich der Aufbau einer neuen Behörde einfacher als für die Bezirke. Beim Kanton bestehen bereits Strukturen, auf die für den Aufbau einer neuen Behörde zurückgegriffen werden kann (so Personalamt, Departement des Innern mit Sach- und Fachkompetenz im Vormundschaftsbereich, Finanz- und IT-Spezialisten, Rechtsdienst).

Im Vernehmlassungsverfahren haben sich die Bezirke Einsiedeln und Küssnacht für die kantonale Trägerschaft der Fachbehörden ausgesprochen. In der Zwischenzeit hat sich zudem der Bezirk Gersau von einer Bezirkslösung klar distanziert. Demzufolge sind jene Bezirke, welche heute eigenständige Vormundschaftsbehörden führen, gegen eine Trägerschaft durch die Bezirke.

2.2 Zu den Anträgen der kantonsrätlichen Kommission

Vorbemerkung:

In folgenden Fällen beantragt die Kommission auf Antrag des Departements nur redaktionelle Änderungen oder formelle Berichtigungen:

- § 2 Abs. 2 (Klammern weglassen)
- Anhang Ziff. 9, § 13 (Ergänzung mit der Überschrift)
- Anhang Ziff. 10, § 39 (geändert werden die Abs. 1, 2 und 3)

Der Regierungsrat stimmt diesen Kommissionsanträgen zu.

§ 5 Abs. 1 und 3

Diese Bestimmung regelt die Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Die Kommission beantragt, die Fachbehörde der Trägerschaft der Bezirke zu unterstellen. Zudem ist das Kantonsgebiet in höchstens drei Zuständigkeitskreise einzuteilen, wobei die Bezirke vorgängig anzuhören sind. Eine Kommissionsminderheit stellt den Antrag, zwei kantonale Fachbehörden zu bilden.

Der Kommissionsantrag wird wie folgt begründet:

- Bessere lokale Verankerung auf Bezirksebene als auf kantonaler Ebene.
- Das Stimmvolk hat sich für die Erhaltung der Bezirke ausgesprochen.
- Auf die Fixierung von zwei Kreisen ist zugunsten von mehr Handlungsspielraum zu verzichten.
- Vor der Kreisbildung sind die Bezirke als Träger der Fachbehörden anzuhören.

Der Minderheitsantrag wird wie folgt begründet:

- Da die Bezirke für diese Aufgaben ohnehin zu klein sind und sich zusammenschliessen müssen, ist die kantonale Trägerschaft klar die bessere Lösung.
- Für den Organisationsaufbau werden keine zusätzlichen Ressourcen für Absprachen und Zusammenschlüsse benötigt und bereits bestehende Strukturen können genutzt werden. Somit ist die Kantonsvariante effizienter und kostengünstiger.
- Die Neuorganisation der Staatsanwaltschaften auf Ebene der Bezirke ist sehr unbefriedigend verlaufen und soll nicht wiederholt werden.

Der Regierungsrat lehnt den Kommissionsantrag aus folgenden Gründen ab:

- Vgl. die Begründung in Ziff. 2.1.
- Zwei Drittel der befragten Gemeinden und Bezirke befürworten die kantonale Trägerschaft für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.
- Für den Aufbau der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden kann der Kanton auf bestehende Strukturen zurückgreifen.

Der Regierungsrat lehnt den Minderheitsantrag ab, da auf die Fixierung von zwei Kreisen verzichtet werden soll. Die kantonale Trägerschaft der Fachbehörde befürwortet er ebenfalls mit seiner Vorlage.

Der Regierungsrat beantragt, das redaktionelle Versehen in Abs. 3 („zwei“ wurde nur in Abs. 1, nicht aber in Abs. 3 gestrichen) zu korrigieren. So entfällt die Eingrenzung auf zwei Zuständigkeitskreise.

§ 7 Abs. 2

Die umstrittene Bestimmung regelt die Zusammensetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzkommission. Die kantonsrätliche Kommission beantragt, die Kindes- und Erwachsenenschutzkommission mit zwei Vertretern der Bezirke zu ergänzen und anstelle von vier Gemeindevertretern lediglich zwei Gemeindevertreter vorzusehen.

Der Kommissionsantrag wird wie folgt begründet:

- Als Folge der beantragten Trägerschaft durch die Bezirke sind diese in die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht involviert. Entsprechend ist ihnen Einsitz in der Kindes- und Erwachsenenschutzkommission zu gewähren.

Der Regierungsrat lehnt den Kommissionsantrag aus folgendem Grund ab:

- Für die Variante Bezirke – Bezirke ist dieser Antrag konsequent. Der Regierungsrat spricht sich jedoch für die Variante Kanton – Gemeinden aus, weshalb die Bezirke von der Umsetzung und Anwendung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts nicht betroffen sind.

§ 24

Diese Bestimmung regelt die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Die Kommissionsmehrheit beantragt, den Bezirksräten die Kompetenz einzuräumen, die Zusammenarbeit zur Aufgabenerfüllung der Fachbehörden mit anderen Bezirken zu regeln. Die Bezirke können hierfür im jeweiligen Zuständigkeitskreis eine Amtsstelle eines Bezirkes bezeichnen (Sitzbezirksmodell) oder eine gemeinsame Amtsstelle einrichten (Verbundlösung). Eine Kommissionsminderheit beantragt, neben den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden auch die Amtsbeistandschaften der kantonalen Trägerschaft zuzuführen.

Der Kommissionsantrag wird wie folgt begründet:

- Die Umsetzung erfolgt bei den Bezirken bürgernaher als beim Kanton.
- Die Bezirke müssen zusammenarbeiten, da insbesondere die Eingemeindebezirke zu klein sind, um eigene Fachbehörden zu errichten.

Der Minderheitsantrag wird wie folgt begründet:

- Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie die Amtsbeistandschaften sind auf jener Ebene anzusiedeln, auf welcher sie qualitativ gut, sinnvoll, effizient und kostengünstig erfüllt werden können. Aufgrund der vorhandenen Strukturen ist dies eindeutig der Kanton.
- Die Bezirkslösung stellt eine Verschlimmbesserung dar, weil zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, um überhaupt eine geeignete Trägerschaft aufbauen zu können.

Der Regierungsrat lehnt den Kommissionsantrag aus folgenden Gründen ab:

- In Anbetracht der Variante Bezirke – Bezirke ist dieser Antrag zwar notwendig. Da der Regierungsrat jedoch die Variante Bezirke – Bezirke klar ablehnt, ist der Kommissionsantrag ebenfalls abzulehnen.

Der Regierungsrat lehnt aus folgendem Grund den Minderheitsantrag ab:

- In Abweichung zur Vernehmlassungsvorlage wird aus finanziellen Gründen auf kantonale Amtsbeistandschaften verzichtet.

§ 25

Der Änderungsantrag ist die Konsequenz der Variante Bezirke – Bezirke. Da sich der Regierungsrat gegen diese Variante ausspricht, lehnt er den Kommissionsantrag ab.

§ 31

Die umstrittene Bestimmung regelt die Führung und Organisation der Amtsbeistandschaften. Die Kommission beantragt, diese Aufgaben den Bezirken zu übertragen. Eine Kommissionsminderheit beantragt, die frühere Bestimmung der Vernehmlassungsvorlage zu übernehmen, wonach in dieser Bestimmung die Entschädigung und der Spesenersatz des Beistandes geregelt sind.

Der Kommissionsantrag wird wie folgt begründet:

- Behörde und Mandatsführung sind auf der gleichen Staatsebene anzusiedeln.
- Die Bezirke befehlen und haben demnach auch zu zahlen. Es geht nicht an, dass von oben befohlen wird und der Unterste zu zahlen hat.

Der Minderheitsantrag wird wie folgt begründet:

- Behörde und Mandatsführung sind auf der gleichen Staatsebene anzusiedeln.
- Es sind kantonale Amtsbeistandschaften zu bilden, wobei dies in § 33 geregelt ist.
- Mit kantonalen Amtsbeistandschaften sind auch die Entschädigung und der Spesenersatz der Beistände vom Kanton zu übernehmen, sofern die verbeiständete Person nicht über genügend Vermögen verfügt.

Der Regierungsrat lehnt sowohl Kommissions- als auch Minderheitsantrag aus folgenden Gründen ab:

- Der Regierungsrat befürwortet die kommunale Trägerschaft der Amtsbeistandschaften. Dem finanziellen Lastenausgleich zwischen Gemeinden und Kanton kann damit Rechnung getragen werden. Die Gemeinden kommen wie bisher subsidiär sowohl für die Kosten der Mandatsführung als auch für die Folgekosten der Massnahmen im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung auf.
- Der Kommissionsantrag würde an der Tragung der Folgekosten von Massnahmen auch nichts ändern und käme dem oft geforderten Grundsatz „Wer befiehlt, der zahlt“ ebenfalls nicht nach. Die anordnende Bezirksbehörde hätte die Folgekosten nicht zu tragen, sondern wie bisher subsidiär die Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung.
- Die lokale Nähe der Amtsbeistandschaften ist bei den Gemeinden gewährleistet.

§ 32

Die Kommission beantragt, dass die Entschädigung und der Spesenersatz der Beistände bei Vermögenslosigkeit der verbeiständeten Person vom Massnahme führenden Bezirk zu tragen sind. Eine Kommissionsminderheit beantragt, in dieser Bestimmung die Aufsicht über die Beistände zu regeln.

Der Kommissionsantrag wird wie folgt begründet:

- Wie bisher sind die Entschädigung und der Spesenersatz, sofern das Mündel über kein Vermögen verfügt, von der mandatsführenden Behörde resp. jenem Gemeinwesen zu tragen.

Der Minderheitsantrag wird wie folgt begründet:

- Mit der kantonalen Trägerschaft der Amtsbeistandschaften liegen Fach- und Dienstaufsicht bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Der Regierungsrat lehnt den Kommissions- und Minderheitsantrag ab, da er die kommunale Trägerschaft der Amtsbeistandschaften befürwortet.

§ 33

Eine Kommissionsminderheit beantragt, hier die kantonale Trägerschaft der Amtsbeistandschaft zu regeln.

Vgl. Begründung des Minderheitsantrages und Stellungnahme des Regierungsrates zu § 24.

§ 36

Eine Kommissionsminderheit beantragt, Abs. 2 zu streichen. Dies wird damit begründet, dass aufgrund der kantonalen Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie der Amtsbeistandschaften keine andere Staatsebene involviert ist.

Der Regierungsrat lehnt den Minderheitsantrag ab, da er die Variante Kanton – Gemeinden befürwortet und somit ein Regress auf die Gemeinden als Träger der Amtsbeistandschaften möglich sein muss.

Übergangsbestimmung

Die Kommission beantragt, den Bezirken eine Frist zur Übernahme der Amtsbeistandschaften zu gewähren.

Der Kommissionsantrag wird wie folgt begründet:

- Bereits der Aufbau einer neuen Behördenorganisation benötigt Zeit und Ressourcen. Eine gleichzeitige Umstrukturierung der Mandatsführung ist zeitlich und personell kaum zu bewältigen.

Der Regierungsrat lehnt den Kommissionsantrag ab, da er die Bezirksvariante ablehnt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, den Kommissionsanträgen zu § 2 und dem Anhang Ziff. 9 § 13 und Ziff. 10 § 39 zuzustimmen und die Vorlage im Übrigen in der Fassung des Regierungsrates (inkl. redaktionelle Berichtigung in § 5 Abs. 3) anzunehmen. Zudem beantragt der Regierungsrat, die Minderheitsanträge zu den §§ 5 Abs. 1, 7 Abs. 2, 24 Abs. 1, 25, 31, 32, 33 und 36 abzulehnen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Verwaltungsgericht; Sicherheitsdepartement; Departement des Innern (2).

Im Namen des Regierungsrates:

Armin Hüppin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber