



Neues Erwachsenen- und Kinderschutzrecht Umsetzung im Kanton Bern

**„Modelle von Fachbehörden – Eckwerte“
(Kommunale oder kantonale Zuständigkeit)**

**Bericht für die Vernehmlassung
(vom Regierungsrat am 1. April 2009 für die Vernehmlassung
freigegeben)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	4
2. Ausgangslage	4
3. Ergebnisse der Umfrage über die Arbeit und Organisation der Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern	6
3.1 Zur Organisation der Vormundschaftsbehörden	7
3.2 Zum Vorgehen und Entscheidverhalten der Vormundschaftsbehörden	7
3.3 Mandate.....	8
3.4 Folgerungen	8
4. Bundesrechtliche Anforderungen an die Organisation der neuen Erwachsenen- und Kinderschutzbehörde	9
5. Aufgaben der Fachbehörden	12
6. Entscheidvorbereitung	12
7. Eckwerte einer kommunalen Fachbehörde	14
7.1 Einzugsgebiet	14
7.2 Organisationsform	16
7.3 Spruchkörper/Mitglieder der Fachbehörde	17
7.4 Unterstützung durch einen internen Dienst (Fachdienst)	18
7.4.1 Vormundschaftssekretariat.....	18
7.4.2 Neues System Behördensekretariat.....	19
7.5 Abklärung (Sozialdienste).....	20
7.5.1 Ist-Situation.....	20
7.5.2 Neues System Abklärung	22
7.6 Mandatsführung.....	23
7.7 Aufsicht und Rechtsmittelinstanz.....	24
7.8 Evaluation	26
8. Eckwerte einer kantonalen Fachbehörde	26
8.1 Einzugsgebiet	26
8.2 Fachbehörde	28
8.3 Behördensekretariat	28
8.4 Abklärung (Sozialdienste).....	29
8.5 Mandatsführung.....	30
8.6 Aufsicht und Rechtsmittelinstanz.....	30

9. Aus- und Weiterbildung	33
10. Finanzielle Auswirkungen	32
10.1 Annahmen zur Schätzung	32
10.2 Ergebnisse der Schätzung	34
10.3 Auswirkungen auf den Lastenausgleich	35
11. Weiteres Vorgehen	35

1. Zusammenfassung

Am 28. Juni 2006 verabschiedete der Bundesrat den Gesetzesentwurf mit Botschaft zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts, und am 19. Dezember 2008 hat das Parlament die Änderungen des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht angenommen. Die entsprechende Referendumsfrist läuft am 16. April 2009 ab. Mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ist frühestens 2012 zu rechnen.

Mit Blick auf die Behördenorganisation schreibt das Bundesrecht vor, dass die neue erstinstanzliche Erwachsenen- und Kinderschutzbehörde künftig eine mit drei Mitgliedern interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde sein muss. Dass der politisch gewählte Gemeinderat zugleich Vormundschaftsbehörde ist, so wie das heute im Kanton Bern noch häufig der Fall ist, ist nach neuem Recht nicht mehr zulässig. Neu sollen die Mitglieder der Fachbehörde aufgrund ihres Fachwissens, das sie sich durch Ausbildung, Praxis oder Weiterbildung angeeignet haben, bestimmt werden.

Vor diesem Hintergrund ist sowohl ein kantonales als auch ein kommunales Modell einer künftigen Fachbehörde ausgearbeitet worden. Die beiden Modelle sind mittels Eckwerten in ihren Grundzügen und hinsichtlich deren finanziellen Auswirkungen so weit konkretisiert worden, dass ein Grundsatzentscheid, auf welcher Ebene die künftigen Fachbehörden anzusiedeln sind, ermöglicht werden soll.

2. Ausgangslage

Der Bundesrat hat nach 13-jährigen Vorarbeiten am 28. Juni 2006 zuhanden der eidgenössischen Räte den Gesetzesentwurf mit Botschaft zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts verabschiedet.¹ Am 19. Dezember 2008 hat die Vereinigte Bundesversammlung in der Schlussabstimmung die Änderungen des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht angenommen; die entsprechende Referendumsfrist läuft am 16. April 2009 ab. Mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ist nicht vor 2012 zu rechnen.

Bereits im Winter 2006/2007 hat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) im Rahmen einer breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe (Verein bernischer

¹ BBI 2006 7001

Regierungsstatthalter und Regierungsstatthalterinnen, Verband bernischer Gemeinden, Verband bernischer Burgergemeinden und burgerlicher Korporationen, Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft, Obergericht, Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Erziehungsdirektion, Finanzdirektion) verschiedene kantonale und kommunale Modelle diskutiert. Vorgesehen war damals, dem Regierungsrat im Sommer 2007 die Modellwahl zum Entscheid vorzulegen. Damit hätte der Anschluss an die Umsetzungsarbeiten der Justizreform und der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung sichergestellt werden sollen. Dies wiederum hätte den Vorteil gehabt, dass die Ressourcenplanung hätte koordiniert werden können.

Dieses Vorhaben konnte nicht realisiert werden: Im Gegensatz zur Vereinheitlichung der Straf- und der Zivilprozessordnung hatten die eidgenössischen Räte im Sommer 2007 die Beratungen zum neuen Vormundschaftsrecht noch nicht aufgenommen. Es wäre nicht zu verantworten gewesen, ohne Vorliegen einer konsolidierten Vorlage des Bundes einen derart weit reichenden Grundsatzentscheid zu fällen. Mit Beschluss 1074 vom 20. Juni 2007 hat der Regierungsrat deshalb entschieden, das Vormundschaftswesen von den beiden Reformpaketen, Reform der dezentralen Verwaltung und Justizreform, abzukoppeln. In der Folge sind die Diskussionen in der Arbeitsgruppe bis zur Verabschiedung der Vorlage auf Bundesebene sistiert worden.

Weiter vorangetrieben wurden im 2008 die Arbeiten auf Stufe der JGK, um die Entscheidungsfindung betreffend der künftigen Organisation der Fachbehörden zu erleichtern: Im Frühling 2008 wurde bei den Gemeinden und den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern eine Umfrage zur Analyse des Ist-Zustands betreffend Organisation, Arbeit und Fallbelastung im Vormundschaftswesen im Kanton Bern vorgenommen.²

Zur Hochrechnung des Behördenaufwands auf der Basis von Expertinnen- und Expertengesprächen wurde im Rahmen von vier Workshops (September 2008) der mittlere Arbeitsaufwand für typische Fälle geschätzt.

² Dr. Peter Voll, Die Arbeit der Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern, Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern, Oktober 2008
Diese Studie kann bei der JGK bei Bedarf bezogen werden.

Schliesslich wurden auf der Basis dieser Hochrechnung eine Kostenschätzung des heutigen Behördenaufwands vorgenommen sowie die finanziellen Auswirkungen verschiedener, künftig möglicher Behördenmodelle dargestellt.³

Ausgenommen von der Erhebung sind die Burgergemeinden und die burgerlichen Korporationen: Den Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen steht die Vormundschaftspflege über ihre im Kanton wohnenden Bürger gemäss ihrer Organisation zu, sofern und solange sie auch ihre sozialhilferechtliche Zuständigkeit beibehalten. Diese vom Bundesrecht eingeräumte Ausnahmeregelung soll gemäss Art. 442 ZGB auch in Zukunft gelten. Der Kanton Bern hatte sich anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens ebenfalls ausdrücklich für diese Ausnahmeregelung ausgesprochen.

Im Rahmen von drei Sitzungen (November und Dezember 2008 und Januar 2009) hat die oben genannte Arbeitsgruppe auf der Basis der erwähnten und weiteren Expertenberichte und des verabschiedeten Bundesrechts sowohl ein kantonales als auch ein kommunales Modell einer künftigen Fachbehörde diskutiert sowie die Eckwerte der neuen Modelle definiert. Die einzelnen Modelle sind in ihren Grundzügen und hinsichtlich deren finanziellen Auswirkungen so weit konkretisiert worden, dass ein Grundsatzentscheid, auf welcher Ebene die künftigen Fachbehörden anzusiedeln sind, ermöglicht werden soll.

3. Ergebnisse der Umfrage über die Arbeit und Organisation der Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern

Mit der im April 2008 durchgeführten Vollerhebung bei den Vorsitzenden aller Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern wurden zu folgenden Themen Daten erhoben:

- Art der Behörde, Stellung in der gesamten Behördenorganisation
- Zusammensetzung (Ausbildung, Beruf, Erfahrungshintergrund der Behördenmitglieder)
- Weiterbildung und Anbindung an den Kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Fachdiskurs
- Interne Arbeitsteilung, Vorgehen bei Kindes- und Erwachsenenschutzfällen
- Arbeits- und Sitzungsrhythmus
- Fallbelastung: Art und Anzahl Fälle

³ Bericht Ecoplan zur Schätzung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Modellvorschläge, Februar 2009. Dieser Bericht kann bei der JGK bei Bedarf bezogen werden; er ist nur in deutscher Sprache verfügbar.

Alle 395 Gemeinden im Kanton Bern wurden brieflich angeschrieben und auf den Fragebogen hingewiesen, der dann per Mail verschickt und in der Regel auch wieder elektronisch zurückgesandt wurde. Die Gesamtzahl der Behörden ist aufgrund widersprüchlicher Angaben schwierig festzustellen. Wir gehen davon aus, dass im Kanton Bern 319 Vormundschaftsbehörden tätig sind. Von diesen haben 273 oder 86% die Umfrage beantwortet. Da kleinere Gemeinden eine Antwort häufiger unterlassen haben als grosse, repräsentieren die Antworten die Wohngemeinden von 92% der Einwohnerschaft des Kantons.

3.1 Zur Organisation der Vormundschaftsbehörden

6% der Behörden sind solche von Sitzgemeinden oder Vormundschaftskreisen. In 59% aller Fälle, vor allem in den kleineren Gemeinden, fungiert der Einwohnergemeinderat als Vormundschaftsbehörde. In den übrigen Fällen wird dieser Aufgabe einer eigens dafür gebildeten Kommission übertragen, von denen jede dritte auch als Sozialhilfekommission amtiert.

Im System der Laienbehörden kommt dem Fachsekretariat eine zentrale Stellung zu. Allerdings verfügen gerade die generalistischen Einwohnergemeinderäte nur selten (3%) über ein derartiges Sekretariat, im Gegensatz zu den Spezialkommissionen oder Sitzgemeindebehörden (je rund 70%). In den übrigen Fällen stützt sich die Behörde in der Regel auf die allgemeine Verwaltung, insbesondere den Gemeindegemeinschafter oder die Gemeindegemeinschafterin, ab.

Insgesamt geben 81 Behörden an, über ein Sekretariat zu verfügen, das Fachaufgaben wie die Abklärung bei Gefährdungsmeldungen, die Redaktion von Beschlüssen, Beratung oder Kontrolle von Mandatsträger/-innen übernimmt. Allerdings verfügen weniger als die Hälfte dieser Sekretariate über Mitarbeiter/-innen mit einer Grundausbildung in Recht (9%) oder Sozialarbeit (37%). Die berufliche Ausrichtung des Sekretariats wie seine Grösse korrelieren in hohem Mass mit der Grösse des Einzugsgebiets.

3.2 Zum Vorgehen und Entscheidverhalten der Vormundschaftsbehörden

Die Behörde ist verpflichtet, Abklärungen selber vorzunehmen oder in Auftrag zu geben, wenn ihr eine Gefährdungsmeldung zukommt. Dabei fällt auf, dass Behörden ohne eigenes Sekretariat die Abklärungen vielfach nicht nach aussen delegieren, sondern sie selber wahrnehmen. Das bedeutet, dass die Abklärungen häufig durch Personen durchgeführt

werden, die nicht über eine entsprechende Ausbildung verfügen. Da Behörden ohne Sekretariat teilweise sehr kleine Fallzahlen aufweisen, dürfte im Allgemeinen auch die Erfahrung aus vergleichbaren Fällen fehlen. Bei Behörden mit Fachsekretariaten kommen Erstabklärungen durch Behördenmitglieder selber kaum vor. Kommt ein Antrag zum Entscheid in die Behörde, so ist eine unveränderte Erhebung zum Beschluss nahezu garantiert (91% aller Fälle).

3.3 Mandate

Insgesamt berichten die antwortenden Behörden von 9372 Erwachsenen- und 4295 Kinderschutzmandaten. Sofern die Mandate nicht Privaten (Mandate im Erwachsenenschutzbereich: 41%; Mandate im Kinderschutzbereich: 10%) erteilt werden, werden sie meistens den regionalen Diensten zugewiesen. Aufgrund der Umfrage ist anzunehmen, dass in kleineren Sozialräumen Mandate bevorzugt auf privater statt auf professioneller Basis vergeben werden.

3.4 Folgerungen

In seiner aktuellen Organisation ist das Vormundchaftswesen unübersichtlich. Vielfach fehlt bei kleinen Vormundchaftsbehörden aufgrund des geringen Mengengerüsts eine ausreichende Praxis: 95 % der Behörden im Kanton Bern haben weniger als einen neuen Kinderschutzfall pro Monat zu beurteilen, 92% weniger als einen Erwachsenenschutzfall.

Behörden ohne Sekretariat sind bei der Vorbereitung der Massnahme in höherem Mass von den Sozialdiensten abhängig als solche, die über ein eigenes Sekretariat verfügen. Damit verkehrt sich die Hierarchie zwischen den Behörden als Auftraggebern und den Sozialdiensten als Mandatnehmern. Wo kompetente, insbesondere juristisch geführte Sekretariate bestehen, lässt sich im Gegenzug feststellen, dass Entscheidenträge von der Behörde kaum je modifiziert werden. Damit delegiert die Behörde ihre Entscheide faktisch an das Sekretariat.

Im Vergleich der Behörden erscheinen die Abläufe, die von einer Gefährdungsmeldung bis zum Massnahmenentscheid führen, wenig standardisiert. Zum Teil besteht die Praxis, einen Fall nur dann formell zu behandeln, wenn die Errichtung einer Massnahme praktisch sicher ist. Die Behörde verzichtet damit auf ihre Filter- (und Richter-) Funktion gegenüber den Sozialdiensten.

4. Bundesrechtliche Anforderungen an die Organisation der neuen Erwachsenen- und Kinderschutzbehörde

Bei der neuen erstinstanzlichen Erwachsenen- und Kinderschutzbehörde muss es sich künftig um eine Fachbehörde handeln. In der französischen Fassung wird sie als autorité interdisciplinaire bezeichnet, während sie der italienische Text als autorità specializzata umschreibt.⁴

In der Botschaft vom 28. Juni 2006⁵ wird Folgendes zur Organisation der Fachbehörde ausgeführt: „Wichtig ist, dass die Mitglieder der Behörde nach dem Sachverstand, den sie für die Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt werden. Sachverstand kann indessen auch durch Weiterbildung und Praxis erworben werden. Auf jeden Fall muss ein Jurist oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein. Daneben sollten je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken. Bei vermögensrechtlichen Fragen oder bei der Abnahme der Rechnung sind beispielsweise auch Personen mit Kenntnissen in der Vermögensverwaltung oder der Rechnungslegung erwünscht.

Ob die Behörde auf Gemeinde-, Bezirks-, Kreis- oder Regionsebene organisiert wird, bestimmen die Kantone. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass es in kleineren Gemeinden kaum möglich ist, Fachbehörden zu organisieren. Indessen können sich Gemeinden zusammenschliessen und eine gemeinsame Behörde schaffen.

Die Frage, ob die Behördenmitglieder ihr Amt im Milizsystem oder berufsmässig ausüben oder ob ein gemischtes System gewählt wird, entscheiden ebenfalls die Kantone. Das Gleiche gilt für die Zahl der Mitglieder. Das Bundesrecht schreibt im Interesse einer gewissen Interdisziplinarität und im Hinblick auf die grosse Tragweite der zu treffenden Massnahmen lediglich vor, dass die Behörde in der Regel als Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern entscheidet. Die Kantone können selbstverständlich auch eine grössere Zahl von

⁴ Art.440 ZGB:

1Die Erwachsenenschutzbehörde ist eine Fachbehörde. Sie wird von den Kantonen bestimmt.

2Sie fällt ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern. Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen.

3Sie hat auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde.

⁵ BBl 7073 ff.

Mitgliedern vorsehen und die Spruchbehörde je nach dem Fall, den es zu beurteilen gilt, zusammensetzen.

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.“

In Bezug auf die heutige Zuständigkeit des Gemeinderats im Vormundschaftswesen macht die Botschaft die folgenden Ausführungen:⁶

„Der Gemeinderat setzt sich aus Laien zusammen, die für politische Aufgaben demokratisch gewählt sind und keine fachlichen Vorgaben im Hinblick auf das Vormundschaftswesen erfüllen müssen. Das führt bei den schwierigen Entscheiden, die im Vormundschaftswesen zu treffen sind, fast zwangsläufig zu einer starken Abhängigkeit vom Fachverstand von Hilfskräften oder von der Beratung durch die vormundschaftliche Aufsichtsbehörde. Dieser fehlt aber nicht selten der Praxisbezug. Zudem kann sie durch ihre Beratungstätigkeit bei Beschwerden in ihrer Unabhängigkeit gefährdet sein. Aber auch beim Gemeinderat ist die Unabhängigkeit nicht immer gewährleistet. Die Nähe zur Bevölkerung mag zwar auf den ersten Blick ein Vorteil sein. Geht es indessen um Massnahmen, die sich insbesondere im Kinderschutz auch gegen gute Bekannte, die lokale Prominenz, gute Steuerzahler oder wichtige Arbeitgeber richten können, so ist die Nähe einem sachlichen und juristisch einwandfrei abgestützten Entscheid keineswegs zuträglich. Laienbehörden, die nicht über das erforderliche Fachwissen verfügen, sind zudem kaum in der Lage, eine grössere Zahl von Mandatsträgern und –trägerinnen effektiv zu kontrollieren und zu steuern. Sie können in dringlichen Fällen auch nur sehr beschränkt innert nützlicher Frist handeln. Neu kommt hinzu, dass das revidierte Recht Massnahmen nach Mass vorsieht, die an die Fachkompetenz der anordnenden Behörde hohe Anforderungen stellen. (...)

⁶ BBI 2006 7020

Auf jeden Fall sollen mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts alle Entscheide im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer Behörde konzentriert werden, und diese Behörde muss eine Fachbehörde sein.“

Zusammenfassend ergeben sich folgende bundesrechtliche Minimalanforderungen an die Organisation der Fachbehörde, welche zwingend zu erfüllen sind:

Bei der Fachbehörde muss es sich um eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde handeln, deren Mitglieder

- aufgrund ihres Sachverstandes, den sie sich durch Ausbildung, Praxis oder Weiterbildung angeeignet haben, bestimmt werden,
- aus Fachbereichen stammen, welche den Bedarf nach juristischer, psychologischer, sozialer, pädagogischer, treuhänderischer, (sozial-) versicherungsrechtlicher und medizinischer Kompetenz abdecken können,
- in der Regel im Kollegium entscheiden,
- in kantonale festzulegenden Bereichen auch als Einzelbehörde verfügen können,
- die Erreichbarkeit zu Bürozeiten und in Bezug auf die fürsorgliche Unterbringung die ständige Erreichbarkeit (s. unten) sicherstellen müssen.

Aus bundesrechtlicher Sicht ist zulässig, dass die Mitglieder

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

Ebenfalls zulässig wäre es, die Fachbehörde als unabhängiges Gericht auszugestalten.

Nicht zulässig dürfte es dagegen sein, dass die Fachbehörde den nötigen Sachverstand bei spezialisierten Stellen einkauft; das Fachwissen muss in der Fachbehörde selber vorhanden

sein. Die Fallführung und –verantwortung liegt bei der Fachbehörde; die Fachbehörde ist Herrin des Verfahrens, plant und steuert die notwendigen Abklärungen und übt Kontrolltätigkeiten aus.

Lediglich die Entscheidvorbereitung kann durch Dritte sichergestellt werden, wobei sich aus den Materialien ergibt, dass je schwerer der Grundrechtseingriff wiegt, umso mehr die Fachbehörde auch selber mit der Entscheidvorbereitung befasst sein muss (Bsp: Fürsorgerische Unterbringung).

5. Aufgaben der Fachbehörden

Gestützt auf die bestehenden und neuen Aufgaben, die der Gesetzgeber der Fachbehörde zuweist, lässt sich der folgende Aufgabenkatalog aufzählen:⁷

- Anordnung, Änderung, Aufhebung von behördlichen Massnahmen;
- Wahl und Entlassung, Instruktion und Begleitung von privaten und professionellen Mandatsträgerinnen und –träger;
- Aufsichts- und Beschwerdeinstanz betreffend Mandatsführung;
- Durchführung von rechtsstaatlich einwandfreien Verfahren;
- Anordnung, Änderung, Aufhebung von nicht massnahmegebundenen Tätigkeiten wie Genehmigung von Rechtsakten, Auslegung und Ergänzung von Vorsorgeaufträgen, Einschreiten bei Gefährdung von persönlichen und/oder vermögensrechtlichen Interessen u.a.m.⁸

6. Entscheidvorbereitung

Die Fachbehörde fällt als Entscheidbehörde die ihr zugewiesenen Entscheide im Bereich des Erwachsenen- und Kindesschutzes. Bundesrechtlich nur marginal geregelt ist die Frage, durch wen die Entscheide vorbereitet werden. Folgende Bestimmungen sind relevant:

⁷ Vgl. dazu im Einzelnen etwa Wider et al. 2007: Kindes und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde. Analyse und Modellvorschläge sowie Christoph Häfeli, Peter Voll, die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht, ZVW 2/2007, S. 63

⁸ An dieser Stelle ist an den RRB 0854 vom 9. Mai 2007 zu erinnern, wonach die JGK im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts die Frage einer Regionalisierung der bevorschussenden Behörden zu prüfen hat. Namentlich im Bereich der Inkassotätigkeit soll eine grössere Professionalität und damit eine höhere Rücklaufquote erreicht werden. Im Verlauf der weiteren Arbeiten wird zu klären sein, ob die Inkassotätigkeit als neue Aufgabe bei der Fachbehörde anzusiedeln ist.

Art.446 ZGB

¹Die Erwachsenenschutzbehörde erforscht den Sachverhalt von Amtes wegen.

²Sie zieht die erforderlichen Erkundigungen ein und erhebt die notwendigen Beweise. Sie kann eine geeignete Person oder Stelle mit Abklärungen beauftragen. Nötigenfalls ordnet sie das Gutachten einer sachverständigen Person an.

Art. 447 ZGB

¹Die betroffene Person wird persönlich angehört, soweit dies nicht als unverhältnismässig erscheint.

²Im Fall einer fürsorglichen Unterbringung hört die Erwachsenen- und Kindesschutzbehörde die betroffene Person in der Regel als Kollegium an.

Folgende Verfahrenshandlungen muss die Fachbehörde des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts selbst tätigen:

- Leitung des Verfahrens, d.h. Anordnung von Beweismassnahmen, Anordnung von vorsorglichen Massnahmen, Treffen von Zwischenverfügungen (Art. 445 Abs. 1 und 446 Abs. 1 ZGB).
- Anhörung im Falle einer fürsorglichen Unterbringung (Art. 447 Abs. 2)

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

- Erhebung des Sachverhalts (Art. 446 Abs. 2 ZGB): Grundsätzlich sind sämtliche Beweismassnahmen delegierbar,⁹ also z.B. Augenschein, Einvernahme, Expertengutachten, Fachbericht usw. Es ist Sache des kantonalen Rechts festzulegen, welche Abklärungen nur von Behördenmitgliedern vorgenommen werden dürfen (z.B. Zeugeneinvernahmen oder Experteninstruktionen). Die Anordnung der jeweiligen Beweismassnahme muss aber zwingend durch die Fachbehörde selbst erfolgen. Sie führt das Verfahren und entscheidet über Beweisanträge. Lediglich die Durchführung

⁹ BBI 2006 7078

der Massnahme kann delegiert werden (s. Wortlaut von Art. 446 Abs. 2 ZGB).

- Anhörung bei anderen Massnahmen als der fürsorgerischen Unterbringung (Art. 447 Abs. 1 ZGB). Dass auch die Anhörung delegiert werden kann, ergibt sich aus der Botschaft des Bundesrates.¹⁰ Die Massnahme muss von einer geeigneten Person oder Stelle im Sinne von Art. 446 Abs. 2 ZGB durchgeführt werden, die über das nötige Fachwissen verfügt.

Die bundesrechtlichen Vorgaben müssen für den konkreten Modellentscheid näher konkretisiert werden. Beim kommunalen Modell sollen die bundesrechtlichen Minimalstandards umgesetzt werden. Die Vorschläge orientieren sich zudem am Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips.

7. Eckwerte einer kommunalen Fachbehörde

7.1 Einzugsgebiet

Die im Frühling 2008 durchgeführte Umfrage betreffend die Behördenorganisation im Kanton Bern hat Hinweise auf die Grössenverhältnisse geliefert: In den 319 Vormundschaftsbehörden, die im Kanton Bern existieren, sind nur 6% der Behörden solche von Sitzgemeinden oder Vormundschaftskreisen. In 59% aller Fälle, vor allem in den kleineren Gemeinden, fungiert der Einwohnergemeinderat als Vormundschaftsbehörde, in den übrigen Fällen wird diese Aufgabe einer eigens dafür gebildeten Kommission übertragen. Gemeinden mit eigener Kommission sind – im Mittel – deutlich grösser als Gemeinden, in denen der Einwohnergemeinderat auch Vormundschaftsbehörde ist. Sitzgemeinden haben durchschnittlich ein nochmals bevölkerungsreicheres Einzugsgebiet, sind jedoch mit im Schnitt 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern immer noch sehr klein.

Das Bundesrecht schreibt in Bezug auf das Einzugsgebiet einer Fachbehörde keine Mindestgrösse vor. Gefordert wird lediglich, aber immerhin eine ausreichende Praxis, für die es „von Vorteil ist, wenn mehr als ein Fall pro Jahr behandelt wird“.¹¹

¹⁰ BBI 2006 7079

¹¹ Votum BR Widmer-Schlumpf, NR, 3.10.08

Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) betrachtet die Grössenordnung von 50'000 Einwohnerinnen und Einwohner als unterste Grenze.¹² Andere Fachmeinungen besagen, dass eine Behörde im Interesse der Qualitätssicherung pro Jahr mindestens je 20-30 Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen anordnen können muss, was bei einem Einzugsgebiet von mindestens 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern knapp erreicht werden dürfte¹³.

Da sich das Bundesrecht wie gesagt nicht zur Mindestfallbelastung respektive einem sich daraus abzuleitenden Einzugsgebiet äussert, ist es am kantonalen Recht, gegebenenfalls eine untere Grenze festzulegen.

Das von der VBK geforderte Einzugsgebiet von 50'000 bis 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern kommt für ein kommunales Modell nicht in Frage. Der Bezug zu den Gemeinden wäre bei einem solchen Perimeter tatsächlich nicht mehr gegeben. Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) bzw. sein in der Arbeitsgruppe vertretener Geschäftsführer stellt sich auf den Standpunkt, dass der Kanton in Respektierung des Subsidiaritätsprinzips den Gemeinden hinsichtlich des Einzugsgebiets keine Vorgaben machen, sondern lediglich Empfehlungen abgeben soll. Er geht davon aus, dass sich die Gemeinden aufgrund der neuen fachlichen Anforderungen an die Mitglieder der Fachbehörde aus eigenem Antrieb zusammen schliessen werden, so dass es in Zukunft automatisch keine Vormundschaftsbehörden kleiner Gemeinden mehr geben werde, die diese Aufgabe erfüllen. Für den VBG ist zudem wünschbar, dass die Perimeter der Fachbehörde im Erwachsenen- und Kinderschutz sowie die Perimeter der Sozialdienste möglichst deckungsgleich sind, was bei einem Einzugsgebiet, das in jedem Fall mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen muss, nicht realistisch sei.

Das Subsidiaritätsprinzip als eines der wichtigsten Grundsätze der Gemeindeautonomie räumt den Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung einen möglichst weiten Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung ein. Demnach soll der Kanton lediglich Minimalstandards vorgegeben, so dass die Gemeinden das „Wie“ der Aufgabenerfüllung selber bestimmen können. Insbesondere gilt das Prinzip des möglichst grossen Handlungsspielraums in Bezug auf organisatorische Fragestellungen. Die Minimalstandards müssen somit einerseits die Qualität der Aufgabenerfüllung sicherstellen, dürfen aber andererseits nicht in die Gestaltungsfreiheit der

¹² Wider et al. 2007: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde. Analyse und Modellvorschläge.

¹³ Vgl. Christoph Häfeli, Peter Voll, die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht, ZVW 2/2007, S. 63

Gemeinden einwirken. Gestützt auf diesen Grundsatz, zu welchem sich der Kanton im Projekt Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden¹⁴ ausdrücklich verpflichtet hat, wird auf die rechtlich verbindliche Definition eines Einzugsgebiets verzichtet. Der Kanton wird den Gemeinden aber eine untere Grenze von 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (aus Sicht von Dr. P. Voll knapp genügend) empfehlen, um den geforderten fachlichen Aspekten zu genügen.

Der Kanton empfiehlt den Gemeinden eine untere Grenze eines Einzugsgebiets von 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, verzichtet aber auf eine rechtlich verbindliche Vorgabe.

7.2 Organisationsform

Die Gemeinden sind in der Wahl der Form der interkommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich frei. Tatsächlich werden gestützt auf Artikel 7 des Gemeindegesetzes entweder der Gemeindeverband (Abs. 1) oder ein Vertragsverhältnis (Abs. 2) in Frage kommen.

Heute sind die Gemeinden, dort wo sie zusammengeschlossen sind, im Sitzgemeindemodell organisiert. Im Gegensatz zum Gemeindeverband entsteht beim Sitzgemeindemodell keine gemeinsame Körperschaft; die Kooperation kommt vielmehr durch Delegation der vormundschaftlichen Aufgaben zu Stande (die abgebende [kleinere oder mittlere] Gemeinde delegiert ihre Kompetenzen an eine übernehmende [grössere] Sitzgemeinde, welche sich zur Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes mit der eigenen Fachbehörde zur Verfügung stellt). Es handelt sich dabei um ein Vertragsverhältnis, in denen sich eine Gemeinde verpflichtet, gegen Entgelt für eine oder mehrere andere Gemeinden (sog. Anschlussgemeinden) die Leistung der Vormundschaftsbehörde zu erbringen. Die Umfrage Voll hat allerdings aufgezeigt, dass bis heute meistens keine eigentliche Delegation an die Sitzgemeinde stattfindet, sondern vielfach eine gemeinsame Behörde mit Delegierten aus allen oder doch mehreren beteiligten Gemeinden gebildet wird.

Was das so genannte Tessiner Modell betrifft, so kann dieses Modell nach den neuen Vorgaben nur bedingt umgesetzt werden. In diesem Modell setzt sich die Fachbehörde zusammen aus je zwei ständigen Mitgliedern sowie einem Vertreter jener Gemeinde, in der die Person, über die zu entscheiden ist, wohnt. Das „Entsenden“ eines Gemeinderates als Exekutivorgan erscheint unter dem Lichte der neuen bundesrechtlichen Vorgaben aber nicht

¹⁴ Band 1: Das Gesamtprojekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden; Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 17. Juni 1998

mehr als konform. Wenn die Vertretung der Gemeinden unter fachlichen Aspekten ausgewählt und delegiert wird, ist dies aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

In der Wahl der Organisationsform – d.h. der Frage, in welcher Form sich die Gemeinden zusammenschliessen – sind die Gemeinden frei.

7.3 Spruchkörper/Mitglieder der Fachbehörde

Mit Spruchkörper werden die im Einzelfall mitwirkenden Behördenmitglieder bezeichnet. Art. 440 Abs. 2 ZGB sieht vor, dass der Spruchkörper mindestens drei Mitglieder umfasst. Spruchkörper und Fachbehörde können, müssen aber nicht identisch sein: Nach Bundesrecht kann die Fachbehörde auch eine grössere Zahl von Mitgliedern vorsehen und die Spruchbehörde je nach dem Fall, den es zu beurteilen gilt, zusammensetzen.

Die Fachbehörde muss sich gemäss den Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates vornehmlich mit Fragen auseinandersetzen, welche juristischen, psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Sachverstand erfordern. Von Fachleuten wurde deshalb gefordert, dass sich die Fachbehörde mit 9-12 Mitgliedern aus diesen Fachbereichen zusammensetzt. Aus diesem Pool von Mitgliedern liessen sich problembezogene interdisziplinäre Spruchkörper von drei oder mehr Mitgliedern bilden.¹⁵ Im Bericht VBK wird dem entgegengehalten, dass eine so grosse Fachbehörde überdimensioniert und schwerfällig sowie mit Sachverstand ausgerüstet sei, der gar nicht durchgehend benötigt werde.¹⁶

Auf jeden Fall muss eine Juristin oder ein Jurist in der Fachbehörde vertreten sein, welche(r) für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich ist: Die Verfahrensleitung und -steuerung sowie die inhaltliche Entscheidungsfindung in den verschiedenen Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes setzt Vertrautheit mit dem formellen und materiellen Recht voraus.¹⁷

Eine Behörde mit ausschliesslich Juristen und Juristinnen würde dem in der Vernehmlassung grossmehrheitlich unbestrittenen Erfordernis der Interdisziplinarität jedoch nicht gerecht, weshalb in der Behörde noch weiterer Sachverstand vertreten sein muss. Die anspruchsvollen

¹⁵ Vgl. Christoph Häfeli, Peter Voll, die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht, ZVW 2/2007

¹⁶ Wider et al. 2007: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde. Analyse und Modellvorschläge, S. 16.

massnahmengebundenen Tätigkeiten legen es nahe, dass auch sozialarbeiterische und psychologische/pädagogische/medizinische Kompetenzen in der Fachbehörde selber vertreten sind. Gleich lässt sich aufgrund der finanz- und vermögensrechtlichen (Controlling) Aufgaben der Fachbehörde argumentieren.

Bei einem Einzugsgebiet von ca. 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern macht es aber wohl tatsächlich wenig Sinn, eine Fachbehörde mit 9-12 Mitgliedern auszurüsten: Die Auslastung und damit die Möglichkeit, die nötige Erfahrung aufzubauen oder das Erfahrungswissen zu behalten, ist im kommunalen Modell ohnehin schon schwierig sicherzustellen; bei einer flexiblen Zusammensetzung der Spruchbehörde je nach Fall dürfte sich dieses Problem noch verschärfen. Das Problem der im Einzelfall fehlenden Fachlichkeit lässt sich etwas entschärfen, indem einzelne Kompetenzen extern via Leistungsauftrag oder bei einem internen Behördensekretariat abgerufen werden.

Es soll den Gemeinden aufgrund der Organisationsautonomie im Rahmen des bundesrechtlich Vorgeschriebenen aber selber überlassen bleiben, wie sie ihre Fachbehörde ausstatten.

Die Fachbehörde ist mit mindestens drei Mitgliedern interdisziplinär zusammengesetzt. Das Präsidium mit Verantwortlichkeit der Verfahrensleitung und –steuerung wird durch eine Juristin/einen Juristen wahrgenommen. Mindestens zwei weitere Mitglieder¹⁸ stellen die Stellvertretung des Präsidiums sicher.

7.4 Unterstützung durch einen internen Dienst (Fachdienst)

7.4.1 Vormundschaftssekretariat

Wie oben bereits ausgeführt, können zur Entlastung und fachlichen Ergänzung der Fachbehörde verschiedene Verfahrenshandlungen delegiert werden. Schon im heutigen System der Laienbehörden kommt dem Behördensekretariat eine zentrale Stellung zu. Allerdings verfügen gerade die generalistischen Einwohnergemeinderäte¹⁹ nur selten (5%) über ein derartiges Sekretariat, im Gegensatz zu den Spezialkommissionen oder Sitzungsgemeindebehörden (je rund 70%). In den übrigen Fällen stützt sich die Behörde in der Regel auf die allgemeine Verwaltung, insbesondere den Gemeindeschreiber oder die

¹⁷ BBl. 2006, 7073

¹⁸ Diese Mitglieder müssen Ausbildung und/oder Erfahrung im Aufgabenbereich des Erwachsenen- und Kinderschutzwesens ausweisen: Sozialarbeiterische, psychologische/pädagogische, treuhänderische, sozialversicherungsrechtliche, medizinische Kompetenzen.

Gemeindeschreiberin, ab. Der Grund dafür liegt in der Gemeindegrosse: Erst in Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern kann ein eigenes, wenn auch kleines Vormundschaftssekretariat kostengünstig eingerichtet und ausgelastet werden.²⁰

Im Kanton Bern verfügen heute laut Umfrage 81 Behörden über ein eigenes Sekretariat, das Fachaufgaben – wie die Abklärung bei Gefährdungsmeldungen, die Redaktion von Beschlüssen, Beratung oder Kontrolle von Mandatstragenden – übernimmt. Allerdings haben nur rund die Hälfte dieser Sekretariate Mitarbeiter/innen mit einer Ausbildung in Recht (9%), Sozialarbeit (36%) oder als Gemeindeschreiber (7%). Die berufliche Ausrichtung des Sekretariats und seine Grösse korrelieren in hohem Mass miteinander und ebenso mit der Grösse des Einzugsgebiets.

7.4.2 Neues System Behördensekretariat

Je nachdem, ob die Fachbehörde hauptamtlich oder nebenamtlich (Teilpensum zulässig) oder im Milizprinzip arbeitet, ist sie auf mehr oder weniger unterstützende Dienste angewiesen. Insbesondere dort, wo sich die Fachbehörde nach dem Milizprinzip organisiert, kommt den Behördensekretariaten eine sehr wichtige Rolle zu. Zudem dürfte ein solches Behördensekretariat auch hinsichtlich der Erreichbarkeit der Behörde sowie der Stellvertretung eine wichtige Rolle spielen²¹.

In Anbetracht der Breite der Aufgaben sollten auch in diesen Behördensekretariaten verschiedene Kompetenzen (Recht, Sozialarbeit, Administration, Sozialversicherungsrecht, Treuhand) vorhanden sein.

¹⁹ Dies sind 59% der Behörden, welche aber nur für 14% der Bevölkerung verantwortlich sind.

²⁰ Dr. Peter Voll, Die Arbeit der Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern, Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern, Oktober 2008

²¹ Namentlich im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung und der ausschliesslichen Zuständigkeit in Kinderschutzbelangen ist die Erreichbarkeit wichtig. Tendenziell ist die Behörde sogar auf eine Rund-um-die-Uhr-Erreichbarkeit ausgerichtet, wobei diese auch durch die Bezeichnung von anderen Stellen (Polizei, Kinderklinik etc.) sichergestellt werden kann.

Je nach Einzugsgebiet und Ausgestaltung der Fachbehörde – Hauptamt, Nebenamt oder Milizamt – sind die behördeeigenen Behördensekretariate grösser oder kleiner. Wenn sich eine Fachbehörde nach dem Milizprinzip oder nebenamtlich organisiert, muss ein behördeeigenes Behördensekretariat Fachkompetenz und die Erreichbarkeit zu Bürozeiten sicherstellen. Organisiert sich eine Fachbehörde hauptamtlich, kann sich das Behördensekretariat auf die Administration beschränken.

Das Behördensekretariat muss auf Grund seiner Zugehörigkeit zur Fachbehörde in der gleichen Art finanziert werden wie diese. Im Gemeindemodell erfolgt die Finanzierung wie heute schon durch die als Trägerschaft auftretende(n) Gemeinde(n). Dabei kann es offen bleiben, in welcher Form sie die anderen Gemeinden des Kreises partizipieren lässt (z.B. nach Fallzahlen, nach Beschlüssen, nach Einwohnerinnen und Einwohnern).

7.5 Abklärung (Sozialdienste)

7.5.1 Ist-Situation

Vormundtschaftswesen und Sozialhilfswesen sind eng miteinander verknüpft. Die Sozialdienste haben im Rahmen der Entscheidvorbereitung sowie bei der Mandatsführung eine zentrale Bedeutung für die Aufgabenerfüllung einer Vormundschaftsbehörde. Die Aufgaben der Sozialdienste reichen von Abklärungen bei Erwachsenen und Kindern über Massnahmenplanung hin zu Platzierungen etc. Die Sozialdienste sind sowohl die vorgelagerten als auch die ausführenden Dienste der Vormundschaftsbehörden. Die Sozialdienste sind in kommunaler Verantwortung, haben sich aber im Zuge des neuen Sozialhilfegesetzes vermehrt regionalisiert. Zurzeit werden 66 kommunale und regionale Sozialdienste geführt, welche neben den gesetzlichen Sozialhilfeaufgaben auch weitere Aufgaben gemäss besonderer Gesetzgebung erfüllen (Aufgaben im Bereich der Vormundschaft, der Jugendarbeit, des Pflegekinderwesens oder der Alimentenbevorschussung).

In einigen grösseren Gemeinden und Städten ist dem Vormundchaftssekretariat ein eigenes Intake (Sozialdienst) zugeordnet. Das Intake ist Anlaufstelle, nimmt Gefährdungsmeldungen entgegen und hat die Aufgabe, den Problemsachverhalt abzuklären, Vernetzungsmöglichkeiten zu prüfen (Verwandte, Pro Senectute etc.) und, sofern nötig, eine Vormundchaftsmassnahme zu beantragen.

In den meisten Gemeinden werden die Aufgaben des Intake aber durch Mitarbeitende des mit der Vormundschaftsbehörde verbundenen Sozialdienstes wahrgenommen. Teilweise, namentlich in kleinen Gemeinden, werden erste Abklärungen auch durch die Behördenmitglieder wahrgenommen.

Auch im bisherigen Recht sind die vormundschaftlichen Behörden als Entscheidungs- und Aufsichtsinstanz konzipiert, die den Sozialdiensten gegenüber als Auftraggeber in Erscheinung treten. Das setzt voraus, dass die Behörden die Fälle in eigener (Fach)Kompetenz beurteilen. Mit der Bezeichnung als „Fachbehörde“ wird dieser Aspekt im künftigen Recht verstärkt hervorgehoben. Die Behörde ist verpflichtet, Abklärungen selber vorzunehmen oder in Auftrag zu geben, wenn ihr eine Gefährdungsmeldung zukommt.

Heute übertragen Behörden, die über ein eigenes Behördensekretariat – mit oder ohne Intake – verfügen, diesem vielfach die Abklärung. Auffällig ist, dass in nahezu allen Fällen, in denen Sozialarbeitende das Behördensekretariat führen, auch der regionale oder kommunale Sozialdienst in die Abklärungen einbezogen wird. Bei den Sekretariaten ohne Fachpersonal (mit Ausnahme der von einem Gemeindegemeinschafter (mit-)betreuten Sekretariate) oder bei Juristen ist dieser Anteil offenbar deutlich kleiner.

Die kommunalen oder regionalen Sozialdienste werden heute somit unterschiedlich stark in die Aufgabenerfüllung im Vormundschaftswesen einbezogen: Die Spannweite reicht von keinem Einbezug bis hin zur Redaktion des Entscheids, was nicht der eigentlichen Rolle entspricht.

In organisatorischer Hinsicht sind die Sozialdienste sehr unterschiedlich ausgestaltet:

- Gemeinde als Trägerin (z.B. in Städten)
- Vereine oder Gemeindeverbände als Trägerschaften
- Sitzgemeindemodelle

Eine erkennbare Linie gibt es nicht. Auch die Grösse variiert ausserordentlich stark. Die Anforderungen der kantonalen Sozialgesetzgebung legen nur die Mindestgrösse fest (1.5 Stellen, entspricht einer Fallbelastung von ca. 120-150 laufenden Dossiers im Sozialhilfe- und Vormundschaftsbereich).

Was die Finanzierung betrifft, sind die Besoldungskosten für das Fachpersonal im Vormundschaftsbereich (Massstab: Ausbildung in Sozialarbeit) gemäss Art. 34 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV)

lastenverteilungsberechtigt. Pro Sozialarbeitsstelle ist zusätzlich eine Pauschale lastenverteilungsberechtigt für Sekretariat (Basis: 30% Sekretariat auf 100% Sozialarbeit, ab 2009: 50%).

7.5.2 Neues System Abklärung

Es ist unerlässlich, dass im neuen System eine klare Rollenteilung zwischen Fachbehörde, Behördensekretariat und allenfalls kommunalen/regionalen Sozialdiensten vorgenommen wird. Zwei Varianten (die heute schon existieren) sind denkbar:

Grundsätzlich kann die Abklärung organisatorisch wie die Behördensekretariate bei den Fachbehörden angesiedelt werden (Variante 1) oder sie kann an die Sozialdienste delegiert werden (Variante 2).

Im Übrigen ist anzustreben, dass die Einzugsgebiete der Fachbehörden und der Sozialdienste identisch sein werden: Die Grösse der Sozialdienste variiert wie gesagt sehr stark und es bestehen unterschiedliche Gesetzgebungen und Anforderungen im Sozial- und Vormundschaftsbereich. Dies bedeutet, dass in jedem Fall, bei dem die Abklärung gemäss Variante 1 nicht „intern“ stattfindet, das gegenseitige Verhältnis geregelt werden muss (Variante 2).

Variante 1

Grundsätzlich können die Fachbehörde/Behördensekretariate mit Abklärungsdiensten (Intake) ergänzt werden, die in der Lage sind, alle heute von den Sozialdiensten erledigten Aufgaben zu übernehmen. Das käme faktisch einerseits einer starken Zentralisation der Aufgaben und andererseits einer Aufteilung der Aufgaben zwischen Sozialdiensten und Fachbehörden/Fachdiensten gleich, wie dies zum Teil in grösseren Gemeinden und Städten bereits heute der Fall ist. Bei dieser Lösung müssten die bestehenden Sozialdienste personelle Ressourcen im Bereich Abklärung in der Grössenordnung von rund 15% zuhanden der Fachbehörde abbauen.²² Faktisch hätte das eine grundlegende Umgestaltung des heutigen Sozialwesens im Kanton zur Folge.

²² Laut GEF machen die Vormundschaftsfälle 37% der gesamten Fälle aus. Vormundschaftliche Mandate: 22%, Gefährdungsmeldungen: 9%, Berichte/Gutachten: 1%, Pflegekinderaufsicht: 2%, Vaterschaftsabklärungen: 3% = total 37%.

Dies könnte Auswirkungen auch auf die Finanzierung haben: Nicht anstrebenswert ist eine unterschiedliche Finanzierung von Fachbehörde und Fachdiensten einerseits und Abklärungsdienst andererseits, wenn diese Funktionen alle unter der gleichen organisatorischen Einheit stehen.

Variante 2

Wie nach heutigem System wird eine Kooperation der Fachbehörde/Fachdienste mit den bestehenden Sozialdiensten angestrebt, wobei neu eine klare Rollenzuweisung vorgenommen werden muss. Anstelle der Vormundschaftsbehörden treten die Fachbehörden/Behördensekretariate als Auftraggeberinnen auf. Da die Fachbehörden/Behördensekretariate geografisch und führungsmässig in vielen Fällen nicht mit den Sozialdiensten übereinstimmen, muss das Verhältnis von Fachbehörde/Fachdiensten zu den Sozialdiensten in Leistungsverträgen umschrieben werden.

Es ist den Gemeinden zu überlassen, wie die Zusammenarbeit zwischen Fachbehörde, Behördensekretariat (mit oder ohne Intake) und Sozialdienst ausgestaltet wird. Auf jeden Fall ist eine klare Rollenzuschreibung nötig.

7.6 Mandatsführung

Die Mandatsführung liegt heute bei den Sozialdiensten beziehungsweise den eingesetzten Privatpersonen. In der Umfrage Voll berichten die antwortenden Behörden von 9372 Erwachsenen- und 4295 Kindesschutzmandaten. Sofern die Mandate nicht Privaten (Mandate im Erwachsenenschutzbereich: 41%; Mandate im Kindeschutzbereich: 10%) erteilt werden, werden sie meistens den Sozialdiensten zugewiesen. Das heisst, häufig ist die für die Abklärung zuständige Person im Sozialdienst anschliessend auch für die Mandatsführung zuständig. Aufgrund der Umfrage ist anzunehmen, dass in kleineren Sozialräumen Mandate bevorzugt auf privater statt auf professioneller Basis vergeben werden.²³

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben²⁴ ist davon auszugehen, dass die Instruktion, Beratung und Kontrolle der Mandatsträgerinnen und –träger eine wichtige Aufgabe der Fachbehörde bildet. Ansonsten sind keine grundsätzlichen Änderungen zu erwarten.

²³ Dr. Peter Voll, Die Arbeit der Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern, Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern, Oktober 2008

²⁴ Art. 400 ZGB

7.7 Aufsicht und Rechtsmittelinstanz

Die Aufsichtsbehörde hat im Rahmen der allgemeinen Aufsicht die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Der Kanton Bern weist im Bereich der Vormundschaftspflege das System einer zweistufigen Aufsichtsorganisation auf: Gemäss Art. 30 EG ZGB ist die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter die erstinstanzliche, der Regierungsrat die oberinstanzliche Aufsichtsbehörde. Der Regierungsrat hat seine Aufsichtskompetenz gestützt auf das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung an die JGK delegiert²⁵.

In der Wahl der Aufsichtsbehörde sind die Kantone auch nach neuem Recht²⁶ frei, sie können eine oder zwei, eine gerichtliche oder eine administrative Aufsichtsbehörde bestimmen²⁷. Allerdings kann eine Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Aufsicht einen Entscheid der Erwachsenenschutzbehörde nicht korrigieren, weil hierzu nur die gerichtliche Beschwerdeinstanz zuständig ist.

Mit der Totalrevision entfallen die administrativen Rekursbehörden, also sowohl die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter als auch die JGK, weil gegen sämtliche Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde direkt eine gerichtliche Beschwerdeinstanz angerufen werden kann²⁸. Deren Entscheide unterliegen ohne Einschränkung der Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht²⁹. Nicht in Frage gestellt werden mit der neuen bundesrechtlichen Regelung die heutigen gerichtlichen Beschwerdeinstanzen im Kanton Bern (eingeschlossen die FFE-Rekurskommission³⁰).

1 Die Erwachsenenschutzbehörde ernannt als Beistand oder Beiständin eine natürliche Person, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist, die dafür erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgaben selber wahrnimmt. Bei besonderen Umständen können mehrere Personen ernannt werden.

2 ...

3 Die Erwachsenenschutzbehörde sorgt dafür, dass der Beistand oder die Beiständin die erforderliche Instruktion, Beratung und Unterstützung erhält

²⁵ Art. 21, 25, 29, 50 lit.b Organisationsgesetz (BSG 152.01); Art. 1 Abs. 1 lit. h und Abs. 2 lit. a Organisationsverordnung JGK (BSG 152.221.131)

²⁶ Art. 441 ZGB

1Die Kantone bestimmen die Aufsichtsbehörden.

2Der Bundesrat kann Bestimmungen über die Aufsicht erlassen.

²⁷ BBl S. 7074)

²⁸ Art. 450 ZGB

²⁹ Art. 72 Abs. 2 lit. b Ziff. 5-7 des Bundesgerichtsgesetzes

³⁰ Die Beschwerdeinstanz muss nicht zwingend ein formelles Gericht sein, muss aber den Anforderungen von Art. 6 EMRK genügen.

Das Bundesrecht schliesst zwar aus, die Regierungsstatthalterämter weiterhin als Beschwerdeinstanz vorzusehen, weil sie nicht Gerichte sind. Dagegen ist ein zweistufiges gerichtliches Beschwerdeverfahren nicht ausgeschlossen. Somit wäre es möglich, bei Beschwerden gegen Entscheide der Fachbehörden die erstinstanzlichen Gerichte als erste Beschwerdeinstanz vorzusehen und das Obergericht als zweite Beschwerdeinstanz. Der gravierende Nachteil eines zweistufigen gerichtlichen Beschwerdeverfahrens ist die Verlängerung des Instanzenzuges und damit verbunden der zeitliche Verzug (obwohl gerade in diesem Sachbereich häufig beschleunigt zu entscheiden ist) sowie die möglichen Mehrkosten (Unentgeltliche Prozessführung).

Einzig das Obergericht als Rechtsmittelinstanz vorzusehen, ist eine weitere Möglichkeit. Sie führt aber dazu, dass bei einem kommunalen Modell von ca. 60 Fachbehörden direkt an das Obergericht gelangt wird. Es ist also für das Obergericht eine bedeutende zusätzliche Belastung zu erwarten.

Schliesslich könnte für den ganzen Bereich des Erwachsenen- und Kindesschutzrechts eine neue unabhängige und gerichtlich ausgestaltete Rekurskommission eingeführt werden (ähnlich wie die Steuerrekurskommission des Kantons Bern, deren Mitglieder vom Grossen Rat gewählt werden). Mit dieser Lösung würde das Obergericht nicht nur entlastet, auch die erstinstanzlichen Gerichte müssten nicht mit zusätzlichen Aufgaben betraut werden. Bei der konkreten Ausgestaltung müsste darauf geachtet werden, dass die Rekurskommission als „oberes Gericht“ gemäss Art. 75 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) gilt.

Für diese Lösung spricht zusätzlich, dass diese Rekurskommission auch mit Aufsichtsaufgaben betraut werden könnte, da aus Gründen der Qualitätssicherung und der Effizienz grundsätzlich anzustreben ist, dass die Rechtsmittelaufsicht bei der Beschwerdeinstanz liegt: Aus Rechtsmittelverfahren resultieren Erkenntnisse, welche sinnvollerweise in die Aufsicht fliessen sollten (z.B. Verfahrensmängel, rechtliche Standards).

Nach dem Verständnis der wirkungsorientierten Verwaltung werden die Steuerungsaufgaben zunehmend wichtiger. Zu den Kernprozessen der Steuerung gehören in diesem Fall neben der Vorbereitung und dem Verfügbarmachen von Verwaltungsorganisations- und Managementinstrumenten, das Einführen von Qualitätszirkeln sowie eine einheitliche Geschäftskontrolle und Vorgaben betreffend statistischer Daten, damit eine Qualitätskontrolle möglich ist (s. auch unten Evaluation). Diese Aufgabe ist eine Aufgabe, die der Verwaltung

näher liegt als der Justiz, auch wenn die Justiz mit der Einführung von NEF-Grundsätzen im Zusammenhang mit der Justizreform ebenfalls zunehmend mit Führungs- und Steuerungsaufgaben betraut wird. Die Aufsicht sollte daher organisatorisch nach wie vor bei der JGK angegliedert sein, wobei die Rechtsmittelaufsicht Sache der neuen Rekurskommission ist. Diese Lösung würde auch erlauben, nach wie vor die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter für gewisse Bereiche der Aufsicht beizuziehen. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind heute die kantonalen Organe der Aufsicht über die Gemeinden respektive die Vormundschaftsbehörden und mit dieser Aufgabe aufgrund ihrer Praxiserfahrung vertraut. Dieses Wissen könnte nach wie vor genutzt werden. Immerhin ist festzustellen, dass den Regierungsstatthalterämtern im neuen Recht keine materiellen Zuständigkeiten mehr zukommen, so dass der Praxisbezug in Zukunft nicht mehr bestehen wird.

Es wird eine neue unabhängige gerichtliche Rekurskommission im Erwachsenen- und Kinderschutzrecht geschaffen. Die Aufsicht und Steuerung wird durch die JGK wahrgenommen.

7.8 Evaluation

Die Einführung des neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrechts bringt für alle Akteure einen erheblichen Strukturanpassungsbedarf mit sich. Die Auswirkungen können noch nicht vollständig abgeschätzt werden. Deshalb müssen spätestens nach vier Jahren die Wirkungen der Neuregelungen überprüft werden. Zentral wird die Frage sein, ob die mit dem neuen Recht erhoffte Qualitätssteigerung im Erwachsenen- und Kinderschutzwesen erfolgt ist. Die Evaluation wird zeigen, ob und gegebenenfalls welche der Eckwerte angepasst werden müssen.

Es wird eine gesetzliche Evaluationsklausel statuiert.

8. Eckwerte einer kantonalen Fachbehörde

8.1 Einzugsgebiet

Wie bereits mehrfach festgestellt, hängt die Professionalität einer Behörde nicht nur von ihrer Zusammensetzung ab, sondern insbesondere auch vom Mengengerüst der zu bewältigenden Aufgaben. Damit die Fachbehörde die erforderliche Qualität erreichen und halten kann, braucht es neben spezifischem Fachwissen auch eine bestimmte Auslastung. Diese wiederum bedingt

ein genügend grosses Einzugsgebiet, welches bei 50'000 bis 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen soll.³¹ Bei einem kantonalen Modell kann diesen Anforderungen voll entsprochen werden.

Im Kanton Bern kommen dafür sowohl die Verwaltungsregion als auch der Verwaltungskreis als Gebietskörperschaft in Frage.

Verwaltungsregion	Bevölkerung
Jura bernois	51'450
Seeland	154'800
Bern-Mittelland	379'750
Emmental-Oberaargau	167'500
Oberland	201'850

Verwaltungskreis	Bevölkerung
Jura bernois	51'450
Biel/Bienne	89'300
Seeland	65'500
Bern-Mittelland	379'750
Emmental	91'650
Oberaargau	75'850
Thun	100'350
Obersimmental-Saanen	16'600
Frutigen-Niedersimmental	38'900
Interlaken	46'000

Werden die Fachbehörden nicht mit einem eigenen Abklärungsdienst versehen, was aus verschiedenen Gründen abzulehnen ist (s. unten), kommen als Einzugsgebiet aus organisatorischen Gründen nur die Verwaltungskreise in Frage.

Bei einem Einzugsgebiet entsprechend den Verwaltungskreisen müssen aufgrund der unterschiedlichen Grössenverhältnisse und der topographischen Verhältnisse im Verwaltungskreis Bern-Mittelland eine Aufteilung in drei Vormundschaftskreise (gleich wie die Wahlkreise für den Grossen Rat) und bei den Verwaltungskreisen Obersimmental-Saanen und Frutigen-Niedersimmental eine Zusammenlegung vorgenommen werden, womit sich 11 kantonale Fachbehörden ergeben.

³¹ Wider et al. 2007: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde. Analyse und Modellvorschläge.

8.2 Fachbehörde

Auch im kantonalen Modell soll die Fachbehörde zugleich den Spruchkörper bilden. Eine Fachbehörde mit einer grösseren Anzahl Mitglieder und einer flexiblen Zusammensetzung des Spruchkörpers je nach zu bearbeitenden Themen ist laut der Empfehlung der VBK auch im Fall des kantonalen Modells zu schwerfällig. Je nach Grösse des Einzugsgebiets respektive der Auslastung könnten allerdings auch zwei Spruchkörper, zusammengesetzt aus unterschiedlichen Fachrichtungen gebildet werden.

Die Fachbehörde ist mit drei Mitgliedern interdisziplinär zusammengesetzt. Das Präsidium mit Verantwortlichkeit der Verfahrensleitung und –steuerung wird durch eine Juristin/einen Juristen im Vollamt wahrgenommen. Zwei weitere Mitglieder mit sozialarbeiterischer, pädagogischer oder psychologischer Ausbildung stellen die Stellvertretung des Präsidiums sicher.³²

8.3 Behördensekretariat

Auch im kantonalen Modell ist die Fachbehörde auf ein vorgelagertes Behördensekretariat angewiesen, welches die Behörde von Aufgaben entlastet und sie zugleich fachlich unterstützt. Von der Breite des Aufgabengebietes her ist erwünscht, dass in einem Behördensekretariat die folgenden Kompetenzen vorhanden sind:

- zur Entgegennahme von Gefährdungsmeldungen, Abklärung des Sachverhalts, Vornahme von Augenscheinen, Anhörungen (sozialarbeiterische Kompetenz);
- zur Bewältigung der Administration, der Geschäftskontrollen, der Registerführung, der Protokollführung, betriebliches Finanzmanagement: Gebühreninkasso und Statistik (kaufmännische Kompetenz);
- für juristische Abklärungen, Verfahrensinstruktionen und Beratungen (juristische Kompetenz);
- für Vermögensinventarisierungen, Rechnungsrevisionsarbeiten, Sicherung der Vermögensverwahrung und Geschäftsverkehr mit Geldinstituten (treuhänderische und sozialversicherungsrechtliche Kompetenz).

³² Die Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden empfiehlt auch für ein Einzugsgebiet von 50'000 bis 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Spruchkörper in Form eines 3-er Kollegiums in konstanter Besetzung (Wider et al. 2007: Kindes und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde. Analyse und Modellvorschläge).

Ein behördeigenes Behördensekretariat unterstützt die Fachbehörde in der Aufgabenerfüllung.

8.4 Abklärung (Sozialdienste)

Die Abklärungen sind Aufgabe der im Modell zuständigen Organisationseinheiten. Diese können die Aufgabe selber wahrnehmen (Variante 1) oder diese an die Sozialdienste delegieren (Variante 2).

Variante 1

Grundsätzlich könnten die Fachbehörde/Fachdienste im kantonalen Modell mit Abklärungsdiensten ergänzt werden, die in der Lage sind, alle heute von den Sozialdiensten erledigten Aufgaben zu übernehmen (s. Variante 1 kommunales Modell).

Sollte es zu einer solchen Neuverteilung der Aufgaben zwischen Abklärungsdiensten der Fachbehörde/Fachdienste und der Sozialdienste kommen, so könnte das auch Auswirkungen auf die Finanzierung haben. Nicht anstrebenswert ist eine unterschiedliche Finanzierung von Fachbehörde und Fachdiensten einerseits und Abklärungsdienst andererseits, wenn diese Funktionen alle unter der gleichen organisatorischen Einheit stehen.

Variante 2

Es besteht die Möglichkeit einer Kooperation der Fachbehörde und Fachdienste mit den bestehenden Sozialdiensten (s. Variante 2 kommunales Modell).

Im Falle einer Kantonalisierung der Fachbehörde ist die Schaffung eigener Sozialdienste aus mehreren Gründen allerdings nicht sinnvoll:

Es werden Zuständigkeitsprobleme geschaffen, welche sowohl aus Sicht der Klienten als auch der kommunalen und regionalen sowie der behördeneigenen Sozialdienste nicht zu begrüssen sind. Die vielen Schnittstellen, Überschneidungen und Doppelzuständigkeiten hätten einerseits für die Sozialdienste einen grossen Abstimmungsaufwand zur Folge. Dieser steht einer effizienten Aufgabenerfüllung im Weg. Für die Klienten selber kann es verwirlich sein, wenn verschiedene soziale Dienste zuständig sind. Dies gilt insbesondere bei schwierigen Fällen, wo ein Vertrauensverhältnis hergestellt werden muss. Andererseits darf nicht vergessen werden, dass die regionalen und kommunalen Sozialdienste bereits heute im Bereich des Vormundschaftswesens tätig sind und auf diesem Gebiet ein Know-how aufweisen, welches

durch die Schaffung eigener Abklärungsdienste verloren ginge. Schliesslich ist auch der finanzielle Aufwand, der durch die gleichzeitige Führung von kommunalen/regionalen und behördeneigenen Sozialdiensten entsteht, fast sicher höher. Nicht unerwähnt darf allerdings bleiben, dass ein eigener Abklärungsdienst im Hause kürzere Kommunikationswege bedeutet. Die Nachteile, die mit einem eigenen Sozialdienst einhergehen, überwiegen jedoch die Vorteile.

Für eine optimale Aufgabenerfüllung ist ein einheitlicher Perimeter von Fachbehörde und Sozialdienst anzustreben. Zurzeit ist diese Lösung aber nicht realisierbar.

Vor dem Hintergrund der erwähnten Probleme, die durch die Schaffung behördeneigener Sozialdienste entstünden, sollen die Abklärungen durch die kommunalen und regionalen Sozialdienste via Leistungsauftrag erfolgen. Gesetzlich ist die Verpflichtung der Sozialdienste zur Vornahme der Abklärungen zu verankern

8.5 Mandatsführung

Aufgrund der Umfrage ist anzunehmen, dass in kleineren Sozialräumen Mandate bevorzugt auf privater statt auf professioneller Basis vergeben werden.³³ Eine Herausforderung im kantonalen Modell besteht darin, auch weiterhin private Mandatsträgerinnen und –träger für die Aufgabe zu gewinnen.

Sofern die Abklärung an die Sozialdienste delegiert wird (d.h. kein behördeneigener Sozialdienst aufgebaut wird), kann die Rekrutierung von privaten Mandatstragenden durch diese erfolgen, womit sich keine wesentliche Änderung zu heute ergibt.

8.6 Aufsicht und Rechtsmittelinstanz

Die unter Ziff. 7.7 erwähnten Argumente für eine einstufige Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz für das kommunale Modell gelten nicht weniger für das kantonale Modell. Im Gegensatz zum kommunalen Modell kann bei elf Fachbehörden davon ausgegangen werden, dass eine einzige

³³ Dr. Peter Voll, Die Arbeit der Vormundschaftsbehörden im Kanton Bern, Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern, Oktober 2008

Kammer des Obergerichts als Rekursinstanz genügt. Die Aufsicht und Steuerung verbleibt aus den gleichen Gründen wie im kommunalen Modell bei der JGK.

Das Rechtsmittelverfahren ist einstufig auszugestalten und organisatorisch beim Obergericht anzugliedern. Die Aufsicht und Steuerung wird durch die JGK wahrgenommen.

Es wird eine gesetzliche Evaluationsklausel statuiert.

9. Aus- und Weiterbildung

Nur relativ knapp wurde in der nationalrätlichen Debatte³⁴ ein Antrag abgelehnt, wonach die Kantone für geeignete Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten der Behördenmitglieder sowie der Personen, die Massnahmen des Erwachsenenschutzes durchführen, zu sorgen haben. Zu Recht wurde eingewendet, es sei nicht Sache des Bundes, die Kantone zur Aus- und Weiterbildung von Behördenmitgliedern und Mandatsträgern zu verpflichten. Auch der bundesrätliche Entwurf verzichtete auf eine Bestimmung über die Aus- und Weiterbildung.

Tatsächlich hat der Kanton aber aufgrund der neu eingeführten Kausalhaftung alles Interesse daran, dass die Fachbehörden aus- und weitergebildet werden: Art. 440 ZGB sieht ausdrücklich eine Fachbehörde vor, und jedes Fachorgan hat selbstständig für die Weiterbildung seiner Mitglieder zu sorgen. Zudem müssen Beistände nach Artikel 400 Abs. 1 ZGB für ihre Aufgabe persönlich und fachlich geeignet sein. Ferner verpflichtet Absatz 3 von Artikel 400 die Erwachsenen- und Kinderschutzbehörde, dafür besorgt zu sein, dass ein Beistand oder eine Beiständin die erforderliche Instruktion, Beratung und Unterstützung erhält. Diese Vorgaben sind für den Vollzug zentral. Darin sind Aus- und Weiterbildungen eingeschlossen.³⁵

Im vorliegenden Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) schon heute Weiterbildungstagungen und Fachtagungen durchführt. Aus- und Weiterbildungsangebote werden zudem an den Fachhochschulen angeboten.

³⁴ Mit 100 zu 74 Stimmen

³⁵ Vgl. dazu das Votum von BR Widmer-Schlumpf, AB 2008 N 1539

Die Fachbehörden sorgen für die Aus- und Weiterbildung ihre Mitglieder und ihres Fachpersonals. Die Kosten der Aus- und Weiterbildung sind von derjenigen Staatsebene zu tragen, welche für die Aufgabenerfüllung zuständig ist.

10. Finanzielle Auswirkungen

Im Auftrag der JGK hat Ecoplan auf der Basis der Workshops von September 2008 und auf der Basis von Datenerhebungen von P. Voll eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Modellvorschläge vorgenommen.³⁶ Die Schätzung von Ecoplan wurde mit einer Schätzung des Geschäftsführers des VBG (Dr. Daniel Arn) plausibilisiert, welche auf einem völlig anderen Ansatz basiert. Bemerkenswert ist, dass die beiden Schätzungen nur 6% voneinander abweichen. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten und der beiden völlig unterschiedlichen Ansätze für die Erfassung des „Mengengerüsts“ ist diese Abweichung äusserst gering und ist ein Indiz dafür, dass die Schätzungen die korrekten Grössenordnungen wiedergeben.

Nicht einbezogen in diese Kostenschätzung ist der künftige Aufwand des Kantons betreffend Aufsicht und Rekursinstanz. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass der Aufwand im Falle des kommunalen Modells höher ist als im kantonalen Modell.

10.1 Annahmen zur Schätzung

- **Kommunale Fachbehörde:**

Es wird von folgenden Grundannahmen ausgegangen:

- Die Anzahl Fälle bezieht sich auf den Bestand Frühjahr 2008 (für die Schätzung der Fallführungskosten) bzw. die Inzidenz (neue Fälle) 2007 (für die Schätzung der Kosten Behördenaufwand). Weil die Mengenangaben (d.h. Anzahl Fälle) nur für Gemeinden bekannt sind, die insgesamt 93% der Wohnbevölkerung abdecken, wird der Aufwand über die Wohnbevölkerung auf 100% hochgerechnet.

³⁶ Bericht von Ecoplan, Vormundschaftswesen: Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde; Schätzung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Modellvorschläge, Februar 2009

- Der Aufwand (Stunden) pro Fall entspricht für sämtliche Gemeinden dem heutigen Aufwand in Gemeinden mit Vormundschaftskommission. Eine Ausnahme bilden die Städte, ihr Aufwand bleibt gegenüber heute unverändert.³⁷
- Als Stundenansatz wird 75 CHF verwendet. Die Fachbehörden fungieren in diesem Modell primär als Milizbehörden und 75 CHF entspricht somit der Stundenentschädigung. Für die Angestellten der Gemeinde im Sekretariat wird 75 CHF pro Stunde als Personalkosten angenommen.
- Der Aufwand für die Fallführung bleibt gegenüber heute unverändert.

- **Kantonale Fachbehörde:**

Es wird von folgenden Grundannahmen ausgegangen:

- Die Anzahl Fälle bezieht sich auf den Bestand Frühjahr 2008 (für die Schätzung der Fallführungskosten) bzw. die Inzidenz (neue Fälle) 2007 (für die Schätzung der Kosten Behördenaufwand). Weil die Mengenangaben (d.h. Anzahl Fälle) nur für Gemeinden bekannt sind, die insgesamt 93% der Wohnbevölkerung abdecken, wird der Aufwand über die Wohnbevölkerung auf 100% hochgerechnet.
- Der Aufwand (Stunden) für sämtliche Fälle entspricht dem heutigen Aufwand der Städte.
- Der Stundenansatz beträgt 87 CHF. Dieser Wert setzt sich aus 75 CHF Personalkosten (vgl. Annahmen zur kommunalen Fachbehörde) und 12 CHF Infrastrukturkosten zusammen. Im Unterschied zum kommunalen Modell fallen beim kantonalen Modell Infrastrukturkosten für fest angestellte Mitglieder der Fachbehörden an (bspw. für Büros). Beim kommunalen Modell wird aufgrund der geringeren zeitlichen Belastung davon ausgegangen, dass die Behörden weiterhin im Milizsystem arbeiten (Stundenentschädigungen). Beim kantonalen Modell wird jedoch angenommen, dass die Behördenmitglieder beim Kanton als Teilzeitmitarbeitende angestellt werden.
- Der Aufwand für die Fallführung bleibt gegenüber heute unverändert.

Weitere mögliche Effekte auf die Kosten werden im Bericht von Ecoplan qualitativ diskutiert, jedoch nicht quantifiziert.

³⁷ Die Workshops zur Erhebung des durchschnittlichen Zeitaufwands pro Falltyp haben gezeigt, dass die Gemeinden mit Vormundschaftskommission einen geringeren mittleren Zeitaufwand für die Errichtung von Massnahmen aufweisen als die vier grössten Städte des Kantons.

10.2 Ergebnisse der Schätzung

	Kommunales Modell		Kantonales Modell
	Gemeinden kleiner 20'000	Gemeinden grösser 20'000 (Städte)	alle Gemeinden
Bevölkerung (alle Gemeinden)	709'034	249'863	958'897
Bevölkerung (nur Gemeinden mit Daten)	642'871	249'863	892'734
Personalkosten bzw. Stundenentschädigung CHF	75	75	87
Aufwand h total (ohne FFE, ohne Fallführung)	94'383	50'183	179'298
Aufwand h pro Kopf	0.15	0.20	0.20
Aufwand CHF pro Kopf	11.0	15.1	17.5
Aufwand CHF	7'078'726	3'763'707	15'598'898
Hochrechnung Aufwand CHF	7'807'254	3'763'707	16'754'976
Zwischentotal Aufwand CHF (gerundet)	11'600'000		16'800'000
Anzahl FFE	748		748
Aufwand h pro FFE	16		16
Aufwand h total	11'968		11'968
Zwischentotal Aufwand CHF (gerundet)	900'000		1'040'000
Zwischentotal Aufwand Fallführung CHF (unverändert zu Benchmark, gerundet)	34'300'000		34'300'000
Total CHF (gerundet)	46'800'000		52'100'000
Benchmark CHF (ohne Aufwand FFE, gerundet)	45'600'000		45'600'000
Veränderung gegenüber Benchmark CHF (davon 0.9 Mio. CHF wegen FFE, die nicht in Benchmark enthalten sind)	1'200'000		6'500'000
Veränderung gegenüber Benchmark in Prozent	3%		14%
Mehrkosten kantonales Modell gegenüber kommunalem Modell (CHF)			5'300'000
Mehrkosten kantonales Modell in Prozent			11%

Die Kosten der Fachbehörde (inkl. Aufgabenverschiebung FFE) betragen beim kommunalen Modell rund 12.5 Mio. CHF, beim kantonalen Modell ca. 17.8 Mio. CHF. Das kantonale Modell ist ca. 5.3 Mio. CHF teurer als das kommunale Modell. In Bezug auf die Gesamtkosten von 46.8 Mio. CHF bzw. 52.1 Mio. CHF betragen die Mehrkosten 11%. Dieser Kostenunterschied ist darauf zurückzuführen, dass beim kantonalen Modell die Mitglieder der Fachbehörde fest angestellt werden (Teilzeit) und als Angestellte somit auch Büroinfrastruktur benötigen. Beim kommunalen Modell mit Milizbehörden entfallen diese Kosten.

10.3 Auswirkungen auf den Lastenausgleich

Zu den möglichen Auswirkungen der neuen Modelle auf die Globalbilanz des Lastenausgleichs lässt sich folgendes festhalten: Die Gesamtkosten von 46,8 Mio. CHF (kommunales Modell) bzw. 51,2 Mio. CHF (kantonales Modell) verteilen sich wie folgt:

- Ca. 34.3 Mio. CHF entfallen auf die Fallführung (66 bzw. 73% der Gesamtkosten). Diese Kosten sind schon heute im Lastenverteiler Sozialhilfe enthalten.
- Rund 1 Mio. CHF betreffen die Aufgabenverschiebung, weil FFE nicht mehr in den Zuständigkeitsbereich der Regierungsstatthalter fallen, sondern die Fachbehörde zuständig sein wird. Die Kosten für die Regierungsstatthalter werden heute vom Kanton getragen.
- Die Kosten der Fachbehörde (inkl. Aufgabenverschiebung FFE, vgl. obiger Punkt) betragen beim kommunalen Modell rund 12.5 Mio. CHF, beim kantonalen Modell ca. 17.8 Mio. CHF. Dies entspricht 27 bzw. 34% der Gesamtkosten des Vormundschaftswesens. Die heutigen Kosten auf kommunaler Ebene (Ist-Kosten nicht bekannt) werden von den Gemeinden getragen.

Die Lastenverschiebungen als Folge einer allfälligen neuen Aufgabenteilung im Erwachsenen- und Kinderschutz werden in der Globalbilanz FILAG 2012 berücksichtigt. Die bundesrechtlichen Minimalstandards gelten als Massstab für die anrechenbaren Kosten.

11. Weiteres Vorgehen

Nach dem Vernehmlassungsverfahren soll sich der Grosse Rat Anfang 2010 mit der Grundsatzfrage befassen und einen Richtungsentscheid treffen. Gestützt darauf sollen die gesetzlichen Anpassungen vorgenommen werden.