

# **Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht**

**Arbeitspapier der Projektgruppe und der Begleitkommission  
für die Umsetzung im Kanton Appenzell Ausserrhoden**

4. November 2009

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Ausgangslage .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Anforderungen an die Behörden aus Bundesrecht .....</b>	<b>6</b>
2.1 Zuständigkeit und Aufgaben .....	6
2.2 Leitsätze für die Kindes- und Erwachsenenschutzarbeit .....	6
2.3 Anforderungsprofil .....	7
2.4 Grundorganisation einer künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde .....	11
2.5 Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) .....	12
<b>3 Ausgangslage im Kanton Appenzell Ausserrhoden .....</b>	<b>13</b>
3.1 Heutige Organisation .....	13
3.2 Aktuelle Zahlen der Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz .....	13
3.3 Haltung des Kantons Appenzell Ausserrhoden in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Erwachsenenschutzgesetzes im Jahr 2004 .....	14
<b>4 Grundmodell Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Appenzell Ausserrhoden .....</b>	<b>14</b>
4.1 Überblick mögliche Organisationsvarianten .....	14
4.2 Behörde oder Gericht .....	14
4.3 Fachbehörde .....	15
4.3.1 Anzahl und Ausgestaltung der Behörden .....	15
4.3.2 Aufsichts- und Beschwerdeinstanz .....	17
4.3.3 Verfahrensnormen .....	18
4.3.4 Unterstützende Dienste (bisher Vormundschaftssekretariate) .....	18
4.3.5 Kennzahlen .....	21
4.3.6 Zusammenfassung .....	23
4.4 Mögliche Trägerschaftsmodelle .....	23
4.4.1 Vorbemerkungen .....	23
4.4.2 Kanton als Träger .....	24
4.4.2.1 Fachbehörde mit zentraler Verwaltungsstelle .....	24
4.4.2.2 Fachbehörde mit drei regionalen Verwaltungsstellen .....	24
4.4.3 Gemeinden als Träger .....	25
4.4.3.1 Vertragslösung (Sitzgemeinde) .....	25
4.4.3.2 Zweckverband .....	26
4.4.4 Beurteilung .....	26
4.5 Wahlinstanz .....	27
<b>5 Organisation der Mandatsführung .....</b>	<b>27</b>
5.1 Aktuelle Situation .....	27
5.2 Konsequenzen für die künftige Organisation .....	28
5.3 Weitere Aufgaben der heutigen Mandatsträgerorganisationen .....	28
<b>6 Finanzierung .....</b>	<b>28</b>
6.1 Ausgangslage .....	28
6.2 Fachbehörde und unterstützende Dienste .....	28
6.3 Mandatsführung .....	29
6.4 Massnahmekosten .....	29
6.5 Finanzierung der Neuorganisation und Überführung ins neue Recht .....	30
<b>7 Auswirkungen der Neuorganisation auf die bisherigen Mitarbeitenden .....</b>	<b>30</b>
<b>8 Überführung ins neue System .....</b>	<b>31</b>
8.1 Übergangsbestimmungen des ZGB .....	31
8.2 Konsequenzen für die praktische Umsetzung .....	31
8.3 Zeitplan .....	32
8.3.1 Aufbau Fachbehörde und unterstützende Dienste .....	33
8.3.2 Aufbau Mandatsführungszentrum .....	34

## Zusammenfassung

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht tritt voraussichtlich auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt hin haben die Kantone die Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes (bisher Vormundschaftswesen) den bundesrechtlichen Anforderungen anzupassen. Das neue Recht sieht zwingend die Schaffung einer interdisziplinären Fachbehörde vor, die als Kollegium die Entscheide fällt, welche direkt an eine Gerichtsinstanz weitergezogen werden können.

Diese zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben bedeuten, dass eine vollkommen neue Behördenorganisation aufzubauen ist. Ausgehend von den Grössenverhältnissen des Kantons (rund 50'000 Einwohner) und der aktuellen Geschäftslast im heutigen Vormundschaftswesen (rund 900 geführte Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, jährlich 180- 200 Neuerrichtungen) ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden **eine zentrale Fachbehörde** zu schaffen, welche aus fünf Personen besteht und in der Regel als Dreier-Gremium tagt. Die Fachbehörde soll als Verwaltungsbehörde ausgestaltet werden, eine Gerichtslösung wird nicht in Betracht gezogen. Die Mitglieder der Fachbehörde erfüllen ihre Aufgabe hauptamtlich, mit der Möglichkeit der teilzeitlichen Beschäftigung. Das Präsidium soll vorzugsweise von einem Juristen oder einer Juristin wahrgenommen werden. Ergänzt wird das Präsidium, je nach Schwerpunkt der zu behandelnden Geschäfte, durch zwei Beisitzerinnen oder Beisitzer mit unterschiedlichen Kompetenzen (Psychiatrie, Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie, Medizin, Treuhand).

Als **gerichtliche Beschwerdeinstanz** ist, wie bisher, das Verwaltungsgericht vorzusehen. Durch die bundesrechtlich zwingend vorgesehene direkte Anfechtung der Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird die Geschäftslast des Verwaltungsgerichts anwachsen. Als **Aufsichtsbehörde** ist wie bisher der Regierungsrat vorzusehen, wobei im Unterschied zum heutigen Recht im neuen Recht die Aufsichtsinstanz keine materiellen Entscheidungsbefugnisse mehr hat und die Tätigkeit sich lediglich in der allgemeinen Verwaltungsaufsicht erschöpft.

Die Fachbehörde wird durch **eine professionelle Verwaltungsorganisation** mit administrativen, juristischen und sozialarbeiterischen Fachkenntnissen aus dem Vermögensverwaltungs- und Treuhandwesen unterstützt, welche direkt bei der Fachbehörde angegliedert ist. Zu entscheiden ist, ob **die vertieften Sozialabklärungen zentral** durch die Fachbehörde und ihren Dienst selber, **regionalisiert** verteilt auf drei Verwaltungsstellen oder dezentral durch die **lokalen Sozialdienste** durchgeführt werden. Die bisherigen Vormundschaftsbehörden der Gemeinden werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts abgelöst, ebenso die bisherigen Vormundschaftssekretariate.

Mit der Schaffung einer zentralen Fachbehörde stellt sich die Frage der **Trägerschaft**. Künftig können nicht mehr die einzelnen Gemeinden Träger sein. Zu entscheiden ist zwischen einer Trägerschaft des Kantons oder der Trägerschaft aller Gemeinden gemeinsam. Bei einer **kantonalen Trägerschaft** ist zu gewichten, dass der Neuaufbau der Behördenorganisation, der durch die Gesetzesänderung notwendig wird, am effizientesten durch einen Aufbau unter klarer Führung des Kantons mit einheitlichen Vorgaben erfolgen kann, die Umsetzung des neuen Rechts anschliessend unter klaren Standards geschieht und der Kanton die entsprechenden Vorgaben direkt durchsetzen kann. Mit der Variante, dezentrale Verwaltungsstellen in den Regionen zu schaffen, kann eine kohärente Entwicklung und Vernetzung mit bestehenden Strukturen im Sozialbereich erreicht werden und die gesetzlich vorgesehene Beachtung der Subsidiarität sichergestellt werden. Bei einer **Trägerschaft auf Ebene der Gemeinden** ist zu berücksichtigen, dass viele Akteure beteiligt sind. Je nach gewähltem Modell (Vertragsmodell oder Zweckverbandlösung) gestaltet sich der Neuaufbau einer Trägerschaftsorganisation mehr oder weniger effizient. Der Kanton muss in jedem Fall die klaren Standards für die Anforderungen an die Behörden und Organisation vorschreiben, um eine einheitliche Umsetzung garantieren zu können. Der Spielraum für die autonome Gestaltung ist bereits durch Bundesrecht stark eingeschränkt. Auch bei einer Trägerschaft auf der Ebene der Gemeinden muss die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes vollkommen neu aufgebaut werden und alle bisherigen Strukturen müssen aufgelöst werden. Dieser Prozess erfordert

eine zielgerichtete und aufgrund der zeitlich knappen Vorgaben starke Führung der Umsetzung. Die Gemeinden müssen sich zudem bezüglich der unterstützenden Dienste auf eine Variante einigen und die entsprechenden Strukturen zentral oder dezentral aufbauen. Die unterschiedlichen Haltungen in der Umsetzung dieser Aufgabe müssen dabei in einem demokratischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Behördenebene ist **die professionelle Mandatsführung** (heutige Amtsvormundschaften, Sozialdienste und Fachstellen) zu überprüfen. Der Aufbau eines gemeinsamen Mandatsführungszentrums mit allenfalls dezentralen Standorten unter der neuen Trägerschaft der Fachbehörde steht dabei im Zentrum. Damit könnte dem Umstand, dass die Fachbehörde die Ressourcen und die konkrete Fallarbeit zu steuern hat, Rechnung getragen werden.

Mit der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes stellt sich die Frage der **Finanzierung**. Diejenigen Gemeinwesen, welche die Trägerschaft der Fachbehörde und eventuell der Mandatsführungszentren übernehmen, haben naheliegenderweise auch die Kosten zu tragen. Je nach Entscheidung über die Trägerschaft wird eine Lastenverschiebung zwischen den Gemeinden und dem Kanton stattfinden. Wie weit und ob diese Lastenverschiebung ausgeglichen werden soll, muss im politischen Prozess entschieden werden.

Von der Neuorganisation werden in jedem Fall die **bisherigen professionellen Mitarbeitenden** im Vormundschaftswesen in den Gemeindeverwaltungen betroffen sein. Im Rahmen der Neuorganisation ist es das Ziel, die bisherigen Mitarbeitenden entsprechend ihrer Qualifikation und Erfahrung in den neuen Strukturen weiter beschäftigen zu können, damit einerseits eine Arbeitsplatzsicherung und Perspektive für die bisherigen Mitarbeitenden erreicht werden kann und andererseits das vorhandene Know-how nicht verloren geht und speziell im Bereich der Mandatsführung für die betreuten Personen die Konstanz in der Betreuung sichergestellt werden kann.

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

Auf den 1. Januar 2013 müssen zudem **alle laufenden Mandate** inklusive den entsprechenden Akten geordnet an die neue Fachbehörde übergeben werden. Dies erfordert eine detaillierte Planung mit entsprechenden Vorgaben, damit sich die Gemeinden auf diese Übergabe vorbereiten können. Im Weiteren müssen auf diesen Zeitpunkt hin alle Gemeindeordnungen und Reglemente überarbeitet werden und entsprechend der kantonalen Gesetzgebung im Kindes- und Erwachsenenschutz angepasst werden.

## 1 Ausgangslage

Am 6. Januar 2009 hat die Bundeskanzlei die am 19. Dezember 2008 durch National- und Ständerat mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedete Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) publiziert (BBl 2009 141 ff). Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 unbenutzt abgelaufen. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes ist auf den 1.1.2013 zu rechnen.

Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten (nArt. 14 Abs. 1 SchlT ZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (nArt. 14a Abs. 1 und 2 SchlT ZGB). Das bedeutet, dass mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts die Behördenorganisation und das Verfahren sich nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere

- müssen **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** (KESB)<sup>1</sup> vorhanden sein, welche die Anforderungen einer interdisziplinären<sup>2</sup> Fachbehörde erfüllen (nArt. 440 Abs. 1 ZGB);
- sind auf diesen Zeitpunkt hin die **Instanzen des gerichtlichen Beschwerdewegs** festzulegen (nArt. 450 ZGB) und die Aufsichtsinstanzen (nArt. 441 Abs. 1 ZGB) zu bezeichnen;
- muss entschieden werden, ob für das **Verfahren spezielle kantonale Bestimmungen** angewendet werden (nArt. 450f ZGB).

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

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

---

<sup>1</sup> Gemäss nArt. 440 Abs. 3 hat die Erwachsenenschutzbehörde auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde zu übernehmen, weshalb im Folgenden der Begriff „Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde“ verwendet wird.

<sup>2</sup> Der Begriff „Fachbehörde“ wird in der französischen Gesetzesausgabe mit „autorité interdisciplinaire“ übersetzt (nArt. 440 al. 1 CC).

## 2 Anforderungen an die Behörden aus Bundesrecht<sup>3</sup>

### 2.1 Zuständigkeit und Aufgaben

Im revidierten Recht ist für die erstinstanzlichen Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutz nur noch eine Instanz vorgesehen. Die Entscheidungszuständigkeit der Aufsichtsbehörde fällt weg. Die Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sind direkt durch eine gerichtliche Beschwerdeinstanz zu beurteilen. Ihre Zuständigkeit wird zudem mit neuen materiellen Rechtsnormen stark erweitert. So sind im Erwachsenenschutz zur Beurteilung durch die KESB der Vorsorgeauftrag (nArt. 363 und 368 ZGB), die Patientenverfügung (nArt. 373 ZGB), die gesetzliche Vertretung bei urteilsunfähigen Personen (nArt. 376) und medizinischen Massnahmen (nArt. 381 ZGB) und der Schutz urteilsunfähiger Personen in stationären Einrichtungen (nArt. 385 ZGB) dazugekommen. Weiter müssen die Massnahmen nun im Einzelfall massgeschneidert und mit klaren inhaltlichen Aufträgen versehen ausformuliert und beschlossen werden (nArt. 391 ZGB). Ebenso muss eine laufende Überprüfung und Anpassung an veränderte Verhältnisse vorgenommen werden (nArt. 414 ZGB). Die Beiständigen und Beistände müssen neu durch die KESB instruiert, beraten und in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt werden (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). 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).

Im Kindeschutzbereich werden neu Zuständigkeiten bezüglich Entzug der elterlichen Sorge (nArt. 311 Abs. 1 ZGB) und Abänderung der gemeinsamen elterlichen Sorge (nArt. 298a Abs. 2 und 3 ZGB) dazukommen, ebenfalls die Möglichkeit, Mediationen anzuordnen oder zu vermitteln.

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

Generell zu beobachten ist zudem, dass sich die von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmeverfahren Betroffenen vermehrt durch rechtskundige Vertretungen begleiten und unterstützen lassen, was bei Bedürftigkeit bereits heute zu erheblichem Mehraufwand führt (Prüfung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 29 Abs. 3 BV). Mit der Umsetzung des neuen Rechts (z.B. Bestellung von Prozessvertretern: nArt. 449a ZGB) wird sich diese Belastung noch verstärken. Zudem garantiert das Übereinkommen über die Rechte der Kinder, welches von der Schweiz ratifiziert wurde, urteilsfähigen Kindern den Zugang zur selbstständigen Prozessführung. Dazu kommen zunehmend Begehren um Ernennung von „Kinderanwältinnen“ bzw. „Kinderanwälten“ für urteilsunfähige Kinder (nArt. 314a<sup>bis</sup>). Für die KESB bedeuten diese Tendenzen ein erhöhtes Mass an verfahrensrechtlicher Sorgfalt und an profundem 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

---

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

36 BV). Grundlegende Prinzipien dieser Tätigkeit bilden die Garantie der persönlichen Freiheit, die Wahrung der Menschenwürde und die Rücksichtnahme auf die Interessen Dritter.

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

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

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

### 2.3 Anforderungsprofil

Die neue Behörde muss nach dem Gesetz eine Fachbehörde sein (nArt. 440 Abs. 1 ZGB). Gemäss Botschaft müssen die Mitglieder nach dem Sachverstand, den sie für ihre Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt werden. Auf jeden Fall muss ein Jurist oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich zeichnen. Daneben sollten je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken.<sup>4</sup> **Damit definiert der Gesetzgeber klar, dass die Fachkompetenz nicht allein auf der Ebene des Behördensekretariats (bisher Vormundschaftssekretariate) vorhanden sein darf, sondern in der Behörde selber vorhanden sein muss.**

Das Anforderungsprofil<sup>5</sup> der künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ergibt sich aus der Vielfalt von Aufgaben, die ihr vom Gesetzgeber übertragen werden. Das neue Gesetz enthält mehr als 60 Behördenaufgaben im Bereich des Erwachsenenschutzes und gegen 50 Aufgaben im Bereich des Ehe-

---

<sup>4</sup> BBI 2006 7073.

<sup>5</sup> Siehe detaillierte Zusammenstellung in ZVW 2008, S. 117–127.

und Kindesrechts bzw. Kindesschutzes und Kindsvermögensschutzes. Im nachfolgenden Aufgabenkatalog sind in vereinfachter Übersicht die folgenden Kategorien und daraus abgeleitet die Anforderungen/Kompetenzen zu unterscheiden:

Aufgaben	Fachkompetenz	Methodenkompetenz
<b>1. Verfahrenseinleitung/Verfahrensleitung/Anordnung von Massnahmen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entgegennahme von Gefährdungsmeldungen</li> <li>- Einleitung, Überwachung und Sicherstellung der erforderlichen Abklärungen</li> <li>- Erteilen von Abklärungsaufträgen an Dritte</li> <li>- Beurteilung des Gefährdungspotenzials</li> <li>- Anordnung von geeigneten Massnahmen, inkl. fürsorgeri-sche Unterbringung</li> <li>- Wahrung der Parteirechte (z.B. Anhörung, Akteneinsicht etc.)</li> <li>- Beurteilung unentgeltlicher Rechtspflege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenntnis des einschlägigen Verfahrensrechts und Erschliessung der Lehre und Rechtsprechung dazu</li> <li>- Fachwissen bzw. mindestens die Fähigkeit, von Spezialisten vermitteltes Fachwissen aus Medizin, Sozialarbeit, Psychologie, Pädagogik, Vermögensverwaltung zu verstehen und zu würdigen.</li> <li>- Kenntnis des materiellen Kindes- und EWS-Rechts unter Einschluss von internationalrechtlichen Bestimmungen und Erschliessung der Lehre und Rechtsprechung dazu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesprächsführungs- und Verhandlungskompetenz</li> <li>- Kriseninterventionskompetenzen</li> <li>- Vermittlungsfähigkeiten</li> <li>- Fähigkeit, mit Menschen in schwierigen Lebenssituationen umgehen zu können</li> <li>- Anhörungen korrekt durchführen können</li> <li>- Beachtung der Parteirechte und Verfahrensgrundsätze</li> <li>- Korrekte Redaktion von Beschlüssen</li> </ul>
<b>2. Rekrutierung, Instruktion und Begleitung von privaten Mandatsträgern (MT) und Zusammenarbeit mit professionellen Mandatsträger/innen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Privatpersonen gewinnen und motivieren</li> <li>- Persönliche und fachliche Eignung beurteilen</li> <li>- Information über Rechte und Pflichten</li> <li>- Unterstützung in schwierigen Situationen</li> <li>- Fachaustausch mit professionellen MT</li> <li>- Entlassung von MT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenntnisse der Personalrekrutierung und Beurteilung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verständlich informieren können</li> <li>- Nicht professionelle MT coachen und beraten können</li> <li>- Interdisziplinärer Fachdiskurs</li> <li>- Gesetzeskonformer und psychologisch geschickter Umgang mit Fehlern in der Mandatsführung</li> </ul>
<b>3. Aufgaben nach Errichtung der Massnahme</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitwirkung bei der Erstellung von Vermögensinventaren und bei der Anlage und Verwaltung von Vermögen</li> <li>- Informations- und Mitwirkungspflichten gegenüber Amtsstellen, Gerichten und Dritten</li> <li>- Weisungen erteilen für die Mandatsführung</li> <li>- Mitwirkungsgeschäfte abwickeln</li> <li>- Berichte prüfen und genehmigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen sowie Beurteilung von Vermögensanlagen unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheit</li> <li>- Beachtung des Vormundschaftsgeheimnisses und der Datenschutzbestimmungen</li> <li>- Kenntnisse des gesetzlichen Instrumentariums</li> <li>- Gute Kenntnisse der Rechte und Pflichten der verschiedenen Organe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Korrekte Weisungen formulieren können</li> <li>- Kompetenz, die verschiedenen Rollen (KESB einerseits – Beistand andererseits) richtig interpretieren zu können und zu differenzieren</li> <li>- Analytische Fähigkeiten</li> </ul>

<b>4. Aufsicht</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermögensverwaltung</li> <li>- Geschäftskontrolle</li> <li>- Datenbearbeitung, Verzeichnis der Massnahmen</li> <li>- Controlling, Berichtsprüfung, Rechnungsprüfung</li> <li>- Aufsichtsrechtliche Intervention gemäss neuem Recht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gute Kenntnisse der Rechte und Pflichten der verschiedenen Organe</li> <li>- Administrative Kompetenzen</li> <li>- Vertiefte Finanz- und Buchhaltungskennnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetenz, die verschiedenen Rollen (KESB einerseits - Beistand andererseits) richtig interpretieren zu können und zu differenzieren</li> <li>- Analytische Fähigkeiten</li> </ul>
<b>5. Bearbeiten von Beschwerden</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beurteilung von Beschwerden gegen MT</li> <li>- Vernehmlassungen zu Beschwerden gegen Entscheide der Behörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenntnis des Verfahrensrechts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtsschriften verfassen können</li> </ul>
<b>6. Nicht mandatsgebundene Aufgaben (keine abschliessende Aufzählung)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschiedene Aufgaben im Zusammenhang mit Adoptionen</li> <li>- Mitwirkung in eherechtlichen Verfahren auf Ersuchen der Gerichte</li> <li>- Regelung der Eltern- und Kindesrechte nach Scheidung und bei nicht miteinander verheirateten Eltern</li> <li>- Genehmigung von Unterhaltsverträgen</li> <li>- Anordnung von Besuchsrecht</li> <li>- Prüfung und Auslegung von Vorsorgeaufträgen und Patientenverfügungen</li> <li>- Intervention bei Gefährdung der Interessen von Personen, die durch Vorsorgebeauftragte, Ehegatten, eingetragene Partner/innen vertreten sind</li> <li>- Beurteilung medizinischer Massnahmen</li> <li>- Beurteilung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen</li> <li>- Aufgaben gemäss Pflegekinderverordnung, namentlich Bewilligung und Aufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenntnis der nicht mandatsgebundenen Aufgaben der Behörde</li> <li>- Fundierte Kenntnisse des Ehe- und Kindesrechts</li> <li>- Grundkenntnisse über Beziehungs- und Familiendynamik</li> <li>- Grundkenntnisse der Entwicklungspsychologie</li> <li>- Grundkenntnisse im Medizinbereich</li> <li>- Gute Kenntnis der neuen Rechtsinstitute</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesprächsführungs- und Verhandlungskompetenzen</li> </ul>
<b>7. Managementfunktionen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stellenorganisation</li> <li>- Planung und Entwicklung</li> <li>- Organisationsentwicklung</li> <li>- Mitarbeiterführung, Mitarbeiterbeurteilung</li> <li>- Vernetzung mit Partnerorganisationen</li> <li>- Reporting und Kommunikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertiefte Managementkenntnisse</li> <li>- Führungskompetenzen</li> <li>- Kommunikationskompetenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitarbeitende in einem belasteten Umfeld motiviert führen können</li> <li>- Fähigkeit zur politischen Kommunikation</li> </ul>

Die heutigen kommunalen Miliz- und Laienbehörden sind in vielen Fällen von externen Fachleuten abhängig und im Extremfall vollkommen auf diese Meinung angewiesen, was zu einer Umkehrung der Hierarchieverhältnisse geführt hat. **Die Wiederherstellung der Hierarchie mit der Behörde als echten Entscheidungsträger ist ein Hauptpunkt der Revision des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und soll durch die Bildung von Fachbehörden erreicht werden.** Sie muss selber über Sachverstand in den folgenden Disziplinen verfügen, damit die Expertenmeinungen innerhalb der Behörde überprüft werden können und die Behörde zu einer eigenständigen, fachlich motivierten Entscheidung fähig ist. Folgende Hauptkompetenzen sollten in der Behörde demnach vorhanden sein:

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

Allenfalls, soweit kombinierbar

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

Zur Unterstützung der Arbeit der neuen Fachbehörde ist der Aufbau eines professionellen Behördensekretariates (Stabes) geboten. Die vom neuen Recht geforderten Fach- und Methodenkompetenzen können nicht alle vollumfänglich im Spruchkörper selber vorhanden sein, aber die Fachbehörde muss die Möglichkeit haben, diese Kompetenzen jederzeit bei Bedarf abrufen zu können. In den heute bereits bestehenden professionellen Organisationen hat es sich bewährt, dieses notwendige Fachwissen in den Behördensekretariaten aufzubauen, die unter der Leitung der Fachbehörde stehen. Folgende Kompetenzen sind für die neue Fachbehörde im Behördensekretariat vorzusehen:

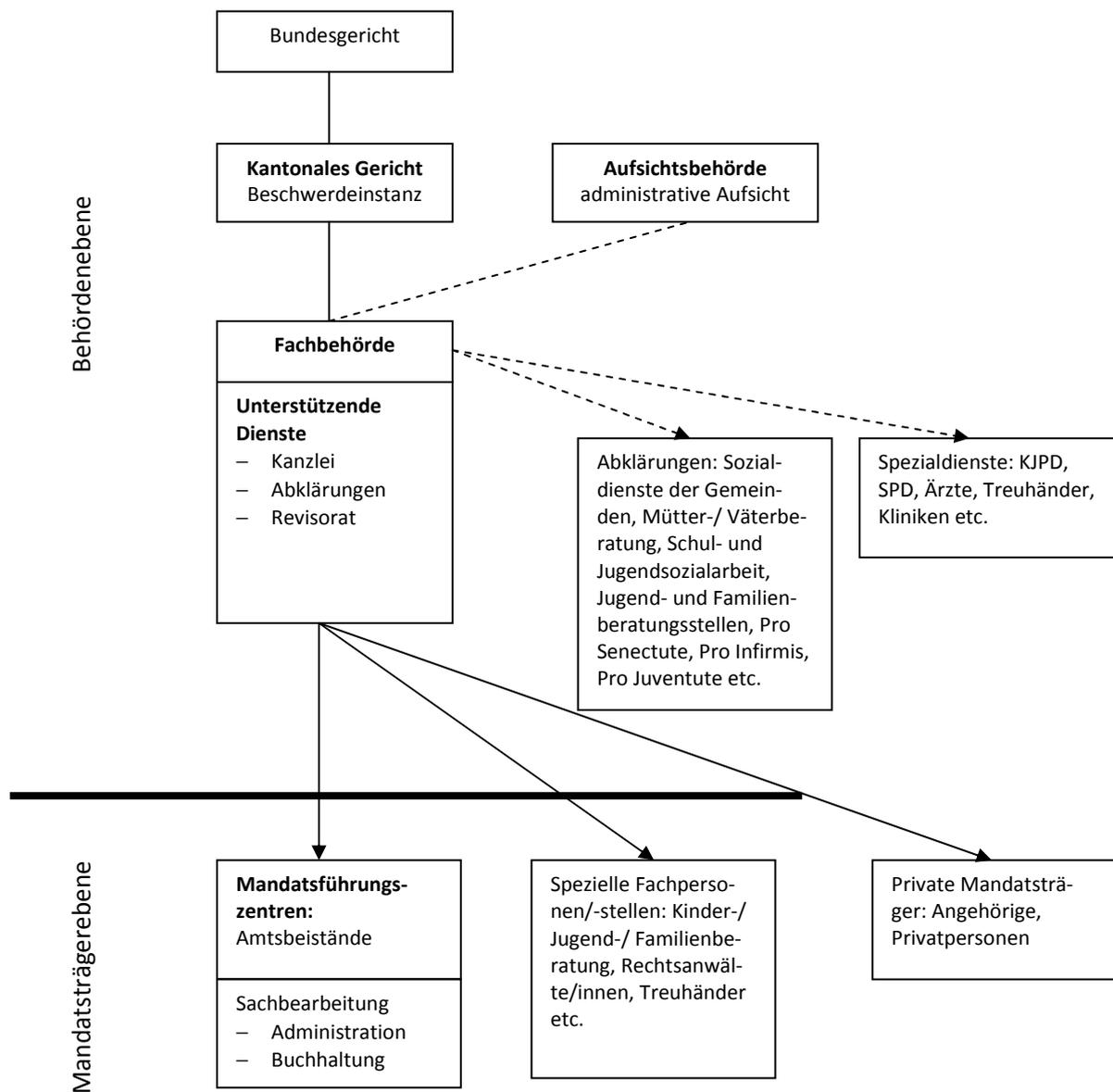
- Kanzlei: Geschäftskontrolle, Register- und Protokollführung, Administration, betriebliches Finanzmanagement, Gebühreninkasso etc.
- Abklärungsdienst: Abklärungen Gefährdungsmeldungen, vertiefte Sachverhaltsabklärungen, Vernetzung mit lokalen Sozialdiensten, Anhörungen, vertiefte juristische Abklärungen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

Wichtig ist, dass bei einer professionellen Behörde diese Ressourcen zu einem grossen Teil innerhalb der Organisation vorhanden sind und nicht von externen Leistungsanbietern bezogen werden müssen. Nur so kann sich die Fachbehörde zu einem klaren Kompetenzzentrum entwickeln.

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

Selbstverständlich ist es auch weiterhin geboten, weitergehende spezialisierte Abklärungen (z.B. medizinisch-psychologische Fachgutachten, kinderpsychiatrische Gutachten, etc.) von Dritten erstellen zu lassen. Diesbezüglich wird die Fachbehörde analog der heutigen Situation auf spezialisierte Fachdienste, die Sozialdienste der Gemeinden und weitere Fachpersonen wie Ärzte, Psychiater etc. angewiesen sein.

## 2.4 Grundorganisation einer künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde



## 2.5 Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)

In ihren Empfehlungen<sup>6</sup> geht die VBK von folgenden Standards aus:

- Die Fachdisziplinen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie sind im Spruchkörper (Fachbehörde) vertreten.
- Das Fachwissen aus den anderen Bereichen Treuhand, Medizin, Sozialversicherungen etc. sind intern oder extern jederzeit abrufbar.
- Ein unterstützendes Sekretariat mit administrativem, juristischem und sozialarbeiterischen Sachverstand ist bei der Fachbehörde vorhanden.
- Der Spruchkörper ist ein 3-er Kollegium in konstanter Besetzung.
- Das Behördenamt wird 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 1000 laufende und ca. 250 neuangeordnete Massnahmen bedeutet.

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

Variante 1: kantonale Fachbehörde unter kantonaler Trägerschaft

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

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

- Rein kommunal, soweit die Gemeinde über 50'000 Einwohner/innen hat
- Sitzgemeindemodell: verschiedene Gemeinden delegieren die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutz an eine Gemeinde
- Regionale Fachbehörde: die Gemeinden bilden zusammen eine regionale Trägerschaft (z.B. Zweckverband)

Variante 3: kantonales oder regionales Fachgericht

- Interdisziplinäres Fachgericht mit drei Fachrichter/innen bei einem Einzugsgebiet von weniger als 100'000 Einwohner/innen
- Untervariante: Erhöhung der Anzahl Richter/innen, wenn das Einzugsgebiet grösser als 100'000.

---

<sup>6</sup> Siehe: [http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/08-Empfehlungen\\_d\\_gesamt.pdf](http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/08-Empfehlungen_d_gesamt.pdf), insbesondere Seite 98-101 (zuletzt besucht 20.8.09)

### 3 Ausgangslage im Kanton Appenzell Ausserrhoden

#### 3.1 Heutige Organisation

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat gemäss Bevölkerungsstatistik 2008 per 31.12.2008 52'654 Einwohnerinnen und Einwohner<sup>7</sup> und ist politisch aufgeteilt in zwanzig politische Gemeinden in drei nicht konstitutionell organisierten Regionen:

- **Region Hinterland 23'542:** Urnäsch 2'297; Herisau 15'282; Schwellbrunn 1'428; Hundwil 983; Stein 1'336; Schönengrund 469; Waldstatt 1'747
- **Region Mittelland 15'855:** Teufen 5'696; Bühler 1'628; Gais 2'885; Speicher 3'953; Trogen 1'693
- **Region Vorderland 13'257:** Rehetobel 1'674; Wald 875; Grub 1'007; Heiden 4050; Wolfhalden 1'708; Lutzenberg 1'220; Walzenhausen 2'041; Reute 682

Die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden im Kanton Appenzell Ausserrhoden gestützt auf Art. 51 EG zum ZGB (bGS 211.1) auf Gemeindeebene durch den Gemeinderat oder eine spezielle Vormundschaftskommission wahrgenommen. Es bestehen somit 20 verschiedene Vormundschaftsbehörden respektive Vormundschaftskommissionen. Der Organisationsgrad in den verschiedenen Gemeinden ist ganz unterschiedlich. In 5 Gemeinden amtet der Gemeinderat als Vormundschaftsbehörde, in den restlichen Gemeinden wurde eine Vormundschaftskommission bestellt. Auf der Sachbearbeitungsebene sind in einzelnen Gemeinden ausgebildete Fachpersonen im Einsatz, bei anderen Gemeinden in der Person des Gemeindeschreibers eher ein Generalist. Eine gewisse Professionalisierung ist bereits vorhanden. Die Entscheidebene ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wie im Übrigen in den meisten Kantonen der Schweiz, beim Gemeinderat respektive einer gemeinderätlichen Kommission angesiedelt und ist somit nach politischen und nicht fachlichen Kriterien zusammengestellt. Der Gemeinderat kann sich gar nicht derart spezialisieren, um die Anforderungen einer Fachbehörde erfüllen zu können, da seine Aufgaben viel breiter angelegt sind und hauptsächlich strategische Führungskompetenzen notwendig sind.

#### 3.2 Aktuelle Zahlen der Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz

Als aktuellste Daten der vormundschaftsbehördlichen Mandate im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die Zahlen aus dem Jahr 2008 verfügbar.

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Bestehende Massnahmen Erwachsene	574	566	518	480	518	512	497
Bestehende Massnahmen Kinder	344	271	294	285	308	273	279
<b>Total bestehende Massnahmen</b>	<b>918</b>	<b>837</b>	<b>812</b>	<b>765</b>	<b>826</b>	<b>785</b>	<b>776</b>
Neu errichtete Massnahmen Erwachsene	76	86	75	68	62	115	72
Neu errichtete Massnahmen Kinder	126	87	106	95	94	85	88
<b>Total pro Jahr neue Massnahmen</b>	<b>202</b>	<b>173</b>	<b>181</b>	<b>163</b>	<b>156</b>	<b>200</b>	<b>160</b>

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

<sup>7</sup> Quelle

[http://www.ar.ch/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/Gemeinden/Bevoelkerung\\_AR\\_bis08.pdf&t=1248767418&hash=9541ac28e357cbcf5ff6f5af9848c0c0](http://www.ar.ch/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/Gemeinden/Bevoelkerung_AR_bis08.pdf&t=1248767418&hash=9541ac28e357cbcf5ff6f5af9848c0c0) (Stand 31.12.2008: Seite besucht 27.7.09)

### **3.3 Haltung des Kantons Appenzell Ausserrhoden in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Erwachsenenschutzgesetzes im Jahr 2004**

Der Regierungsrat hat sich in der Vernehmlassung zum Vorentwurf im Jahre 2004 grundsätzlich für eine Revision ausgesprochen. Die Revision des Vormundschaftsrechts und die beiden vorliegenden Vorentwürfe mit den angestrebten Zielen wurden grundsätzlich unterstützt. Er war der Ansicht, dass die erarbeiteten Vorschläge die Entwicklungen und die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre berücksichtigen<sup>8</sup>.

Die vorgeschlagenen materiellen Änderungen wurden mehrheitlich begrüsst, die zwingende Schaffung eines interdisziplinären Fachgerichts aber abgelehnt. Der Regierungsrat plädierte für eine flexible Lösung nach Beurteilung des jeweiligen Kantons.

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

## **4 Grundmodell Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Appenzell Ausserrhoden**

### **4.1 Überblick mögliche Organisationsvarianten**

Um die vorgegebenen Ziele der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zu erreichen und den bundesrechtlichen Vorgaben betreffend Fachbehörden genügen zu können, ist der Aufbau von professionalisierten Fachbehörden im Kanton Appenzell Ausserrhoden notwendig. Generell sind folgende Organisationsvarianten möglich:

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

### **4.2 Behörde oder Gericht**

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat sich bereits im Vernehmlassungsverfahren im Jahr 2004 gegen die Übertragung der Aufgaben des erstinstanzlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes an eine zivilrechtliche Gerichtsinstanz ausgesprochen. Dies aus folgenden Hauptgründen:

- Die heutigen Zivilgerichte üben, vorbehaltlich der Fragen der Kinderbelange im Rahmen der eherechtlichen Verfahren, ausschliesslich urteilende Funktion aus, d.h. dass sie im Rahmen von Zwei- oder Mehrparteienverfahren über die vorgebrachten Inhalte entscheiden. Das Verfahren ist von der Verhandlungsmaxime geprägt (es wird nur über die Parteivorbringen verhandelt und geurteilt). Ganz anders verhält es sich im Kindes- und Erwachsenenschutz. Hier handelt es sich, vorbehaltlich weniger Ausnahmen im Kinderbereich, ausschliesslich um Verfahren unter Offizialmaxime (die Behörde klärt alles selber von Amtes wegen ab). Die Übertragung der Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes würde somit eine wesentliche Neuorientierung eines Teils der Gerichtsarbeit und Haltung erfordern. Das Hauptaugenmerk müsste sich auf die Abklärung und nicht auf das Urteilen, wie bisher, richten.

---

<sup>8</sup> Zusammenstellung der Vernehmlassung, S. 15

(<http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0004.File.tmp/ve-ber.pdf> [besucht 27.7.09])

- Es müsste neu ein spezielles Fachgericht geschaffen werden. Dies wäre aber nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig auch die heute teilweise komplizierte Kompetenzabgrenzung im Kinderschutz zwischen den eherichterlichen und den kinderschutzbehördlichen Kompetenzen beseitigt würden (siehe dazu Art. 315a und 315b ZGB). Dies würde bedeuten, dass Familiengerichte zu schaffen sind, welche sich mit beiden Themenbereichen befassen. Diese müssten wiederum als Fachgerichte ausgestaltet sein. Eine solche Anpassung der Gerichtsstruktur ist aber im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Rahmen der Einführung der neuen eidgenössischen Zivilprozessordnung (ZPO), die aktuell vorbereitet wird, nicht vorgesehen.
- Die heutige Zivilgerichtsorganisation verfügt über Richterinnen und Richter, Gerichtsschreiberinnen und -schreiber sowie Kanzleipersonal. Mit der Übertragung der Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes müsste diese Personalorganisation mit einem Abklärungsdienst und weiteren rückwärtigen Diensten wie Revisorat etc. mit verschiedenen bisher nicht vertretenen Kompetenzen wie Sozialarbeit, Psychologie, Pädagogik oder Treuhandwesen ergänzt werden, was aufgrund der ganz anderen Aufgabenbereiche und Arbeitsweisen neue Managementkompetenzen erfordern würde.
- Ein ganz neuer Aufgabenbereich wäre zudem der Aufbau der Stabsorganisation zur Begleitung und Überwachung der Umsetzung der Aufgaben durch die Beiständinnen und Beistände. Hier muss eine den bisherigen Gerichten fremde Aufgabenform aufgebaut werden.
- Aus Sicht der betroffenen Personen wäre die Ansiedelung des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer Gerichtsbehörde zudem mit einer Erhöhung der Zugangsschwelle verbunden. Aus Erfahrung wenden sich hilfsbedürftige Personen leichter an eine Verwaltungsstelle als gleich an eine Gerichtsinstanz.
- Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ist von seiner Rechtsnatur her ein Beispiel der Eingriffsverwaltung, in welcher das Subordinationsverhältnis Bürger/Staat zum Ausdruck kommt. Eine Gerichtsorganisation könnte auch die Souveränität des Kantonsgerichtes (wenn dieses vorgesehen würde) beim Volk beeinträchtigen.

Die Arbeiten der Anpassungen an die eidgenössische Straf- und Zivilprozessordnung im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind bereits im Gang, die Schaffung von Familiengerichten steht nicht zur Diskussion. Die Variante „Gericht“ im Kindes- und Erwachsenenschutz wird generell in der Deutschschweiz nicht verfolgt. Die Gerichtsbehörden des Kantons Appenzell Ausserrhoden haben bis anhin diese Variante nicht favorisiert und sich teilweise dezidiert dagegen ausgesprochen. Es erscheint daher zweckmässig, die Gerichtsvariante für den Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht weiter zu verfolgen.

## 4.3 Fachbehörde

### 4.3.1 Anzahl und Ausgestaltung der Behörden

Aus dem Gesetz (nArt. 440ff ZGB) und den Erläuterungen der Botschaft<sup>9</sup> ergeben sich folgende bundesrechtlichen Minimalanforderungen an die Organisation der Fachbehörde, welche zwingend zu erfüllen sind:

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

---

<sup>9</sup> BBL 2006 7073ff

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

Aus bundesrechtlicher Sicht offen ist, ob die Mitglieder

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

**Nicht zulässig ist es dagegen, dass die Fachbehörde den nötigen Sachverstand bei spezialisierten Stellen einkauft; das Fachwissen muss in der Fachbehörde selber vorhanden sein.** Dieses kann auf dem Weg einer formalen Ausbildung oder durch vertiefte Erfahrung in einem Fachbereich erworben worden sein. Aber nicht nur die konkrete theoretische oder praktische Fachkompetenz ist für eine Fachbehörde notwendig, sondern auch die tägliche Anwendung: Nur wenn eine Behörde regelmässig mit der Anordnung von neuen Massnahmen und mit den Aufgaben nach der Errichtung der Massnahmen beschäftigt ist, kann sie genügend Erfahrungen sammeln, diese auch systematisieren und eine kohärente Praxis entwickeln. Daraus geht klar hervor, dass eine rein kommunale Behörde wie bisher im Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht in Frage kommt, weil keine Gemeinde im Kanton über eine Grösse verfügt, die vom Mengengerüst her eine Ausgestaltung der Fachbehörde mit hauptberuflich tätigen Personen ermöglicht. Bei einer Vielzahl von Gemeinden wäre zudem die Rekrutierungsbasis für eine Fachbehörde zu klein. Basierend auf den Empfehlungen VBK (siehe vorne unter Punkt 2.5) lassen die aktuellen Fallzahlen im Kanton Appenzell Ausserrhoden (rund 900 laufende und 200 neu angeordnete Fälle) darauf schliessen, dass grundsätzlich von einer Fachbehörde auszugehen ist. Mit dieser Geschäftslast lässt sich von den erforderlichen Ressourcen eine funktionierende professionelle Behörde mit entsprechender Sachbearbeitungs- und Abklärungsunterstützung aufbauen und eine hauptberufliche Tätigkeit der Behördenmitglieder erreichen.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden kommt aufgrund dieser Grundlagen der Aufbau **einer zentralen Fachbehörde**, die aus fünf Personen besteht und in der Regel als Dreier-Gremium tagt, in Frage. Das Präsidium soll vorzugsweise von einem Juristen oder einer Juristin wahrgenommen werden, da damit eine rechtskonforme Abwicklung des gesamten Verfahrens garantiert werden kann. Ergänzt wird das Präsidium, je nach Schwerpunkt der zu behandelnden Geschäfte, durch zwei Beisitzerinnen oder Beisitzer mit unterschiedlichen Kompetenzen (Psychiatrie, Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie, Medizin, Treuhand). Mit einem Fünfer-Gremium lassen sich allenfalls auch zwei Kammern bilden (Kammer für Kinderschutz, Kammer für Erwachsenenschutz) und für ganz zentrale materielle oder formelle Entscheidungen von wegweisendem Charakter kann die Behörde auch als Gesamtbehörde entscheiden. Mit dieser Gestaltung der Behörde kann sehr flexibel auf die unterschiedlichen Bedürfnisse nach Fachkompetenzen in den Einzelfällen reagiert und die Stellvertretung bei Abwesenheit von Behördenmitgliedern sichergestellt werden, um jederzeit auch dringliche Entscheidungen treffen zu können. Zudem wird die Sicherstellung der Pikettbereitschaft, über die die neue Fachbehörde verfügen muss, auf mehrere Personen verteilt werden können.

Gegen den Aufbau von mehreren Fachbehörden sprechen verschiedene Umstände. Die Fallbelastung in den traditionell bestehenden Regionen Hinterland, Mittelland und Vorderland ist ganz unterschiedlich (Hinterland hat mehr als doppelt so viele Fälle wie die beiden anderen Regionen). Mit je knapp 40 neu errichteten Massnahmen je Region Mittelland und Vorderland könnte die Routine und Fachlichkeit in der neuen Fachbehörde nicht erreicht werden. Die Umsetzung des neuen Rechts verlangt eine intensive

Auseinandersetzung mit den neuen Rechtsinstituten des Vorsorgeauftrages, der Patientenverfügung und vor allem der massgeschneiderten Massnahmen und entsprechende Standards in der Umsetzung dieser neuen Rechtsinstitute. Werden mehrere Behörden gebildet so geschieht diese Entwicklung erfahrungsgemäss in den jeweiligen Behörden selber und ein grosser Aufwand für die Vereinheitlichung und rechtsgleiche Umsetzung müsste betrieben werden. Es wäre zudem kaum möglich, für jede Behörde ein Fünfergremium zu wählen, da die Geschäftslast dies nicht erfordert.

Damit aber der lokale Bezug zu den drei nicht konstitutionell organisierten Regionen erreicht werden kann ist eine Variante denkbar, dass der Spruchkörper zwar einen Hauptsitz hat, jeweils aber dezentral in den jeweiligen Regionen tagt, je Region ein oder zwei Mitglieder der Behörde zusammen mit der Abklärungsstelle ihre Büros haben und die entsprechenden Abklärungen vor Ort von diesen Abklärungsstellen getätigt werden. Nähere Ausführungen zu dieser Variante finden sich unter Punkt 4.3.4.

Das Präsidium ist mit 80 - 100 Stellenprozenten zu dotieren, die anderen vier Mitglieder mit mindestens 50 Stellenprozenten damit eine ausgewogene Beteiligung und Belastung erreicht werden kann, aber auch eine teilzeitliche Anstellung möglich ist. Neben der reinen Behördensitzungstätigkeit übernehmen die Mitglieder der Behörde, je nach Pensenumfang, auch konkret eigene Abklärungen, führen Anhörungen durch und arbeiten eng mit weiteren Fachpersonen zusammen. Je nach beruflichem Hintergrund und Erfahrung kann einzelnen Mitgliedern der Fachbehörde die Pflege und der Aufbau von Kontakten mit den Schulen und entsprechenden Organisationen, mit den lokalen und regionalen Sozialberatungsstellen und Sozialdiensten (für die konkrete Abgrenzung zwischen den Sozialdiensten der Gemeinde und der neuen Behörde siehe unten Ziff. 4.3.4, sowie Ziff. 5) und mit den medizinischen Einrichtungen, im Besonderen mit den psychiatrischen Institutionen, zugewiesen werden.

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

#### 4.3.2 Aufsichts- und Beschwerdeinstanz

Als erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist von Bundesrechts wegen **zwingend eine gerichtliche Instanz** vorgesehen (nArt. 450 Abs. 1 ZGB). Eine Überprüfung der Entscheide durch eine Verwaltungsbehörde (z.B. Regierungsrat) wird aufgrund der Eingriffe in das Grundrecht der persönlichen Freiheit und der Tatsache, dass die erste Instanz eine Fachbehörde und nicht mehr eine politische Behörde ist, ausgeschlossen<sup>10</sup>. Im Bereich der allgemeinen Aufsicht aber sind die Kantone in der Bestimmung der Behörden frei (nArt. 441 Abs. 1 ZGB).

Aktuell gibt es im Kanton Appenzell Ausserrhoden unterschiedliche Beschwerdewege. Alle Entscheidungen der Vormundschaftsbehörden im Kinderschutz können mit Beschwerde an den Regierungsrat weitergezogen werden (Art. 41 EG zum ZGB). Der Regierungsratsentscheid kann beim Verwaltungsgericht<sup>11</sup> angefochten werden (Art. 54 VRPG). Im Bereich des Erwachsenenschutzes ist gegen Einschränkungen oder den Entzug der Handlungsfähigkeit die gerichtliche Klage beim Verwaltungsgericht vorgesehen (Art. 56 EG zum ZGB), die übrigen Entscheidungen können auf dem Verwaltungsweg angefochten werden.

Wenn die Fachbehörde als Verwaltungsbehörde ausgestaltet werden sollte, ist sachlogisch das kantonale Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz vorzusehen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Appenzell Ausserrhoden verfügt bereits über vertiefte Kenntnisse und Erfahrung in der Beurteilung von Beschwerden aus diesem komplexen Fachgebiet. Mit der Professionalisierung der Entscheidungsinstanz auf Ebene der Fachbehörde rechtfertigt es sich allenfalls, nur noch eine einzige materielle Beschwerde-

---

<sup>10</sup> Siehe dazu Botschaft BBl 2006 7074 und 7083ff

<sup>11</sup> gemeint ist damit die oberste richterliche Behörde im Kanton, zur Zeit wird diskutiert ob das Verwaltungsgericht ins Obergericht integriert werden soll: in Folge wird einheitlich vom Verwaltungsgericht gesprochen

instanz innerhalb des Kantons vorzusehen, was im Projektverlauf zu prüfen ist. Im Jahr 2007 wurden vom Regierungsrat 16 Beschwerden und vom Verwaltungsgericht 15 (davon 15 FFE) erledigt, im Jahr 2008 vom Regierungsrat 12 Beschwerden und vom Verwaltungsgericht 31 (davon 29 FFE). Mit der Aufhebung des zweistufigen Verfahrens würde alles beim Verwaltungsgericht vereint. Dies würde vermutlich zusätzliches Fachwissen und Ressourcen auf der Stufe des Verwaltungsgerichts erfordern, da neue und bisher nicht bearbeitete Themenbereiche beurteilt werden müssen und sich die Zahl der zu beurteilenden Beschwerden beim Verwaltungsgericht vergrössern wird. Es ist zu prüfen, ob dort eine separate Kammer für Kindes- und Erwachsenenschutz einzurichten ist.

Die Aufsichtsbehörde hat die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen, ohne materiell im Einzelfall entscheidungsbefugt zu sein.<sup>12</sup> Dies wird unter anderem durch die Formulierung von Standards, durch regelmässige Visitationen und die Organisation und Pflege von fachlichem Austausch unter den beiden Behörden erreicht. Bisher wurde die Aufsicht vom Regierungsrat wahrgenommen. Mit der zwingenden Ansiedelung des Beschwerdeweges auf Stufe Verwaltungsgericht ist nun eine Trennung dieser Funktionen möglich. Das Verwaltungsgericht würde mit der gleichzeitigen Überbindung der Aufsichtstätigkeit der Gefahr des Verlusts der richterlichen Unabhängigkeit und der Gewaltentrennung ausgesetzt. Somit rechtfertigt es sich, als Aufsichtsbehörde den Regierungsrat zu wählen, damit eine rechtsstaatlich problematische Vermischung von Funktionen beim Verwaltungsgericht vermieden werden kann. Notwendig wird es aber sein, dass das Verwaltungsgericht einen regelmässigen Fachaus-tausch mit der Aufsichtsinstanz pflegt, resultieren doch erfahrungsgemäss aus den materiellen Rechtsmittelverfahren Erkenntnisse, welche für die Gestaltung einer aktiven Aufsichtstätigkeit notwendig sind (z.B. Verfahrensmängel, Organisationslücken, fehlende rechtliche Standards etc.).

#### 4.3.3 Verfahrensnormen

Der Kanton ist frei, sich zu entscheiden, welches Verfahrensrecht anzuwenden ist (nArt. 450f ZGB). Subsidiär ist die Anwendung der eidgenössischen Zivilprozessordnung vorgesehen, soweit sich die Verfahrensnormen nicht direkt aus dem ZGB ergeben und der Kanton nichts anderes vorsieht. Mit der oben vorgeschlagenen Organisation der Fachbehörde als interdisziplinäre Verwaltungsbehörde und dem Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz ist es sinnvoll, dass sich das Verfahren generell nach den gesetzlichen Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) vom 9. September 2002 richtet.

#### 4.3.4 Unterstützende Dienste (bisher Vormundschaftssekretariate)

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

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

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

---

<sup>12</sup> Siehe dazu Botschaft BBI 2006 7074.

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

Wie bereits unter Punkt 2.3/2.4 ausgeführt wurde, ist die Fachbehörde auf die Unterstützung durch **eine professionelle Verwaltungsorganisation** mit administrativen, juristischen, sozialarbeiterischen und Fachkenntnissen aus dem Vermögensverwaltungs- und Treuhandwesen zu ergänzen. Heute werden diese unterstützenden Leistungen dezentral in allen Gemeinden durch die Vormundschaftssekretariate, je nach Grösse der Gemeinde, von ausgebildeten Fachpersonen erbracht. Mit der Zentralisierung der Behörde auf einen Standort findet auch in diesem Bereich notwendigerweise eine Form der Zentralisierung statt, denn die Fachbehörde muss, wie unter Punkt 2.3/2.4 ausgeführt, jederzeit über diese Ressourcen oder mindestens Teile davon verfügen können, was eine Zuordnung zur gleichen Verwaltungsorganisation erforderlich macht. Ziel muss aber auch sein, durch die Zentralisierung die bisherigen Vernetzungen in die verschiedenen Fachbereiche nicht zu verlieren, respektive diese Schnittstellen an Hand der konkreten Erfahrungen neu zu definieren.

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

- Kanzlei: Geschäftskontrolle, Register- und Protokollführung, Administration, betriebliches Finanzmanagement, Gebühreninkasso etc.
- Rechtsdienst: juristische Beratung, juristische Spezialabklärungen, Verfassen von Entscheidungswürfen, Abklärung und Vorbereitung von nicht mandatsgebundenen Geschäften, Wissensmanagement im Kindes- und Erwachsenenschutz, Anhörungen, Weiterbildung private Mandatsträger etc.
- Revisorat: Inventarisierung, Rechnungs- und Berichtsprüfung, Vermögensverwahrung, Abklärung zustimmungsbedürftige Finanzgeschäfte etc.

Bei den Sozialabklärungen (Abklärungen Gefährdungsmeldungen, vertiefte Sachverhaltsabklärungen, Vernetzung mit lokalen Sozialdiensten, Anhörungen) hingegen ist die Situation differenzierter zu betrachten. Ein bedeutender Teil der künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen wird wie bisher aus einer laufenden freiwilligen Beratung und Begleitung gestützt auf das Sozialhilfegesetz (persönliche Sozialhilfe) oder anderen freiwilligen Beratungsangeboten (private- und öffentliche Stellen) entstehen, wenn die freiwilligen Angebote der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen (Kinder und/oder Erwachsene) nicht mehr gerecht werden können. In diesen Fällen sind die Vernetzung und die Basis der Sozialabklärung sowie viele der Inhalte bereits vorhanden und der lokale Bezug gegeben. Bei denjenigen Gefährdungsmeldungen, bei denen noch keine lokalen oder regionalisierten Beratungsstellen involviert sind (z.B. durch Schulen, Angehörige, Privatpersonen etc.) müssen die Abklärungen von Grund auf vorgenommen werden. Bei diesen Abklärungen sind grundsätzlich **verschiedene Varianten** zu unterscheiden:

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

stellen (z.B. KJPD) mit konkreten Abklärungen respektive Gutachten beauftragt. Vorteile dieser Form der Abklärung sind die organisatorische Direktunterstellung unter die Fachbehörde, die Nähe der Abklärungspersonen zur Behörde, die direkten Einflussmöglichkeiten und die Steuerung der Ressourcen und der Verfügbarkeit. Nachteilig indes sind die grössere Distanz zu den Gemeinden und den Akteuren vor Ort und der zeitliche Aufwand für die Pflege der Vernetzung.

- **regionalisierte Abklärung:** Die konkrete Abklärungsarbeit wird nicht zentral vorgenommen, sondern die Fachbehörde betreibt unter ihrer Leitung in den drei Regionen je eine Abklärungsstelle. Je nach Grösse der Region werden diese Abklärungsstellen mit Ressourcen dotiert. Konkret wäre auch denkbar, dass je Region ein oder zwei Behördenmitglieder zusammen mit der Abklärungsstelle die Büroräumlichkeiten beziehen und sich der Spruchkörper jeweils zu den Behördensitzungen entsprechend den zu beurteilenden Geschäften in den Regionen einfinden. Denkbar wäre auch, dass nicht nur die konkreten Sozialabklärungen, sondern auch juristische Sachbearbeitung (Entscheidvorbereitung etc.) und Revisorsaufgaben in diesen regionalen Stellen wahrgenommen werden. Der Vorteil dieser regionalisierten Form der unterstützenden Dienste wäre nach wie vor die organisatorische Direktunterstellung unter die Fachbehörde und die Nähe zur Fachbehörde sowie eine bessere regionale Verankerung in bereits bestehenden Strukturen. Nachteilig würde sich auswirken, dass die Ressourcen der unterstützenden Dienste aufgesplittert würden, einzelne regionale Dienste eher klein wären und die Koordination der inhaltlichen Arbeit ein Zeitaufwand bedeutet.
- **dezentrale Abklärung:** Die Planung und Leitung des Abklärungsverfahrens muss auch hier durch die Behörde sichergestellt werden (nArt. 446 Abs. 1 ZGB), da es sich um ein formelles verwaltungsrechtliches Verfahren handelt mit den entsprechenden Zuständigkeiten aus dem ZGB. Die konkrete Abklärungsarbeit wird nun aber mittels Aufträgen an die lokalen Sozialdienste in den Gemeinden delegiert. Diese klären weitgehend selbstständig die entsprechenden Situationen ab und rapportieren an die auftraggebende Behörde, welche anschliessend entscheidet, ob weitergehende Abklärungen zu treffen sind (z.B. KJPD, Arztberichte, Spezialstellen etc.) oder ob bereits eine Entscheidung gefällt werden kann. Die inhaltliche Hauptarbeit in der Abklärung wird in dieser Form bei den Gemeinden geleistet. **Bei der dezentralen Form der Abklärung ist aber von entscheidender Bedeutung für die Fachbehörde, dass diese Abklärungsressourcen tatsächlich vorhanden sind und durch die Fachbehörde abgerufen werden können.** Die Fachbehörde hat bei dieser Variante mit unterschiedlich vielen Abklärungspersonen zu arbeiten. Standards für die Abklärungsarbeit und Qualitätssicherungsmaßnahmen müssen daher erarbeitet und durchgesetzt werden können, damit eine rechtsgleiche Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutz auf dem ganzen Gebiet des Kantons garantiert werden kann. Dies birgt ein gewisses Risiko in sich, erfordert Ressourcen für die Koordination dieser Arbeit und klare fachliche Weisungskompetenzen der Fachbehörde gegenüber den gemeindlichen Abklärungsdiensten. Diese Grundlagen müssten auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geschaffen werden. Der Vorteil bei dieser Lösung liegt klar in der Vernetzung mit den Gemeinden und dem direkten Einbezug der lokalen Kenntnisse. Nachteilig sind die organisatorische Distanz zur Fachbehörde, die unterschiedlichen Ansprechpartner für die Behördenmitglieder und der erhöhte Aufwand für die Koordination und Qualitätssicherung.

In der Konsequenz wird sich hier, neben der Aufgabenteilung im Bereich der konkreten, einzelfallbezogenen Abklärung, auch eine Veränderung der Schnittstelle zwischen den Dienstleistungen basierend auf dem Sozialhilfegesetz (persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe) sowie den Dienstleistungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Mandatsführung) ergeben. Bisher wurden beide Dienstleistungen unter der Regie der jeweiligen Gemeinde erbracht, durch einen polyvalenten Sozialdienst innerhalb der Gemeinde und/oder einer lokalen oder regionalen Amtsvormundschaft. Neu wird eine klarere Abgrenzung zwischen diesen Dienstleistungen notwendig sein, insbesondere da die Trägerorganisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nicht mehr identisch mit der einzelnen Gemeinde sein wird. Diese Neuorganisation wird auf die strukturelle und personelle Situation der heutigen Sozialdienste Auswirkungen haben.

#### 4.3.5 Kennzahlen

Mit der Umsetzung des revidierten Rechts werden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, wie unter Punkt 2 ausgeführt, in quantitativer wie qualitativer Hinsicht neue Aufgaben zugeordnet. Es existieren nirgends Hinweise, weder in den Vorarbeiten der Expertenkommission noch in der Botschaft, welcher Mehraufwand dies bedeutet oder wie dieser allenfalls zu eruieren ist. Insbesondere für die differenzierte Ausgestaltung der massgeschneiderten Massnahmen werden aber im Abklärungsbereich zusätzliche Ressourcen erforderlich sein. Zudem ist mit mehr formellen Entscheidungen zu rechnen. Sofern das Institut des Vorsorgeauftrags bei der Bevölkerung Anklang findet, darf die Arbeit für die Überprüfung dieser Vorsorgeaufträge ebenfalls nicht unterschätzt werden. Zu beachten ist auch, dass im Rahmen der Revision der Pflegekinderverordnung (PAVO) das Pflegekinderwesen vollkommen neu geregelt wird. Der Entwurf der neuen Kinderbetreuungs- und Adoptionsverordnung (KiBeV und AdoV), die die PAVO ablöst, sieht vor, dass in jedem Kanton eine zentrale Stelle für die Abklärung und Bewilligung vorzusehen ist. Dieser Entwurf ist aktuell in der Vernehmlassung. Sollte die Verpflichtung zur Führung einer zentralen Stelle aufrechterhalten werden, könnte dies für die neu zu bildende Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine zusätzliche Aufgabe bilden, welche zu übernehmen wäre. Denn es wird kaum Sinn machen für den Kanton Appenzell Ausserrhoden eine separate Behörde für diesen Themenbereich zu schaffen. Gleichzeitig wird eine zentralisierte Behörde auch die Aufgaben als zentrale Behörde in der internationalen Adoption übernehmen können. Dies muss bei der Beurteilung der künftigen Aufgaben und Ressourcen berücksichtigt werden.

Vergleiche mit heutigen Vormundschaftsbehörden in vergleichbarer Grösse (z.B. Stadt St. Gallen, Winterthur, Luzern) zeigen auf, dass mit den Aufgaben aus dem heutigen Recht bei einer Grössenordnung von rund 850 bestehenden Massnahmen und rund 180-200 neu angeordneten Massnahmen rund 10 Vollstellen notwendig sind, um die Arbeit bewältigen zu können, wobei Abklärungen durch spezialisierte Stellen (z.B. Jugendsekretariat, vertiefte Sozialabklärungen der Sozialdienste etc.) nicht mitgerechnet sind. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2000 bei den zwölf grössten Vormundschaftsbehörden der Schweiz hat keine klareren Resultate hervorgebracht, da die Umsetzung und die Praxis der Arbeit in den Kantonen zu unterschiedlich ist, um verbindliche Benchmarkzahlen zu erhalten. Bei diesen Zahlen ist die Miliztätigkeit der Behörde noch nicht eingerechnet, es handelt sich nur um den Stellenanteil der professionell tätigen Personen, welche heute auf der Ebene des Behördensekretariats angesiedelt sind.

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

Mit der Bestellung von hauptamtlichen Mitgliedern der künftigen Fachbehörde wird es künftig möglich sein, dass auch die Behördenmitglieder einen Teil der konkreten Aufgaben in der Abklärung wahrnehmen können. Ein grosser Teil wird aber nach wie vor von den unterstützenden Diensten ausgeführt werden. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde muss neu aufgrund der Zuständigkeitserweiterung, insbesondere in Bezug auf die alleinige Zuständigkeit im Kindesschutzbereich und die Zuständigkeit bei der fürsorgerischen Unterbringung mit teilweise verkürzten Fristen, im Prinzip 24 Stunden erreichbar sein. Zudem sind die neuen Aufgaben (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, freiheitsbeschränkende Massnahmen, massgeschneiderte Verfügungen etc.) bei der Stellendotierung aufzurechnen.

Ausgehend von den oben ausgeführten heutigen Stellenwerten und unter Berücksichtigung der neuen Aufgaben und Zuständigkeiten, welche auf die Behörde zukommen, ist für den Kanton Appenzell Ausserrhoden bei einer Behörde mit fünf Mitgliedern auf der Basis von ca. 850 - 900 laufenden Mandaten bei rund 180-200 Neuentscheidungen mit 12-14 Vollstellen zu rechnen:

<b>Fachbehörde</b>	<b>Stellenprozenze</b>
Leitungsfunktion/Präsidium Behörde/Juristische Fachkompetenz	150 - 170
Sozialarbeit/Pädagogik	100 - 150
Psychologie/Medizin	50 - 80
<b>Total Stellenprozenze</b>	<b>300 - 400</b>

<b>Unterstützende Dienste</b>	<b>Stellenprozenze</b>
Juristische Fachkompetenz/Leitungsfunktion	100 - 150
Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin	250 - 350
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei	300
Inventarisierung/Rechnungsprüfung	150 - 200
<b>Total Stellenprozenze</b>	<b>800 - 1000</b>

Zu berücksichtigen ist, dass in einer Übergangsphase (Aufbau der Behörden und der unterstützenden Dienste, Übernahme aller bestehenden Massnahmen von den bisherigen Behörden etc.) zusätzliche Ressourcen benötigt werden und die Behörde sowie einzelne Mitarbeitende ca. sechs bis zwölf Monate vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts bereits eingestellt werden müssen, damit die Behörde zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes tatsächlich auch einsatzbereit ist.<sup>13</sup>

Die vorliegenden Kennzahlen basieren lediglich auf Einschätzungen und Annahmen, wie sich das neue Recht auswirken könnte. Im Verlauf der ersten zwei bis drei Jahre der Umsetzung des neuen Rechts wird sich zeigen, ob eine Anpassung der Ressourcen notwendig ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der angeordneten und geführten Mandate unterschiedlich entwickeln kann.

Mit der Ausschaltung der verwaltungsinternen Überprüfungsinstanz wird die Beschwerdeinstanz über viel mehr Dossiers zu entscheiden haben, als dies unter dem bisherigen zweistufigen Verfahren der Fall ist. Zudem sind auch hier neue Fachgebiete (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, freiheitsbeschränkende Massnahmen etc.) im Beschwerdefall zu beurteilen. Dazu sind auf der Stufe Verwaltungsgericht Ressourcen sowohl fachlicher, personeller und räumlicher Art notwendig. Wie gross die Ressourcenanpassung anfallen wird, ist auf der Basis der heutigen Kenntnisse sehr schwierig zu beurteilen und muss im Projektverlauf zusammen mit Vertreter/innen des Verwaltungsgerichts erarbeitet werden. Allenfalls werden Ressourcen bei der heutigen Beschwerdeinstanz frei.

---

<sup>13</sup> Siehe dazu Erfahrungen aus dem Kanton Glarus bei der Kantonalisierung des Vormundschaftswesens 2007.

#### 4.3.6 Zusammenfassung

Folgende Erkenntnisse können zusammengefasst dargestellt werden:

<b>Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Appenzell Ausserrhoden</b>	
<b>1. Einzugsgebiet der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ganzes Kantonsgebiet</li><li>- eine Fachbehörde Kindes- und Erwachsenenschutz</li></ul>
<b>2. Personelle Zusammensetzung des Spruchkörpers</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- fünf Behördenmitglieder</li><li>- Dreier-Spruchkörper</li><li>- Präsidium: vorzugsweise Jurist/in</li><li>- vier hauptamtliche Fachpersonen aus den Bereichen Psychiatrie, Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie, Medizin, Treuhand</li><li>- Flexibilität vorhanden, Stellvertretung, Pikett, Teilzeitbeschäftigung möglich</li></ul>
<b>3. Status der Fachbehörde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Spezialisierte Verwaltungsbehörde</li><li>- Voll- und hauptberuflicher Status</li><li>- Interdisziplinär</li><li>- Unabhängiges Fachorgan</li></ul>
<b>4. Unterstützende Dienste</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Aufgaben: Verfahrens- und Abklärungsunterstützung, administrative Unterstützung, Kontrolltätigkeit</li><li>- Qualifizierte Fachpersonen mit juristischem und sozialarbeiterischen Kompetenzen, Finanz- und Verwaltungskompetenzen</li><li>- Zentrale oder regionalisierte Stellenorganisation</li></ul>
<b>5. Verfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- VRPG mit entsprechenden Spezialnormen, soweit notwendig</li></ul>
<b>6. Aufsichtsbehörde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Einstufig ausgestaltet</li><li>- Regierungsrat</li><li>- Administrative Aufsichtsbehörde</li></ul>
<b>7. Beschwerdeinstanz</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- einstufig ausgestaltet</li><li>- Verwaltungsgericht</li><li>- Rechtsmittelinstanz</li></ul>

#### 4.4 Mögliche Trägerschaftsmodelle

##### 4.4.1 Vorbemerkungen

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

#### 4.4.2 Kanton als Träger

Die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden kantonalisiert und die Behörde wird als separate Verwaltungseinheit administrativ einem Departement angegliedert. Für den fachlichen Teil der Arbeit untersteht sie der Aufsicht des Regierungsrates und den Fachentscheidungen dem Verwaltungsgericht. Die Behördenmitglieder werden durch den Regierungsrat gewählt, die qualifizierten Mitarbeitenden gemäss Kompetenzordnung durch die entsprechend vorgesetzten Personen.

##### 4.4.2.1 Fachbehörde mit zentraler Verwaltungsstelle

Fachbehörde und unterstützende Dienste bilden örtlich und organisatorisch eine Einheit und werden zentral an einem Standort geführt.

Chancen:

- Eingliederung in eine bestehende Verwaltungsorganisation
- Klare Strukturen und Zuständigkeiten für den Aufbau einer neuen Behördenorganisation, Aufbau aus einer Hand
- Entwicklung einer einheitlichen kantonalen Praxis
- Wissensmanagement innerhalb der kantonalen Verwaltung (Bibliothek, Entscheidungssammlung, Praxis etc.)
- Optimale Nutzung gemeinsamer Synergien (IT, Materialeinkauf, Büromöbel etc.)
- Keine zusätzlichen Strukturkosten (z.B. Gemeindeverbände)
- Staatshaftung durch den Kanton
- Einfachere Entscheidungsverfahren bei Veränderungen (bei Gemeindeverbundlösung müssen jeweils alle Gemeinden konsultiert werden)

Risiken/Problempunkte:

- Aufgabentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht konsequent umgesetzt, Vermischung im Sozialbereich
- Neue Kosten für den Kanton
- Gemeinden verlieren eine weitere Aufgabe
- Bewirtschaftung neuer Schnittstellen
- Neuaufbau des Fachwissens, da nur teilweise bereits vorhanden
- Unterschiedliche Zuständigkeiten betreffend Entscheidungen über die Anordnung von Massnahmen (z.B. Heimplatzierungen) und Übernahme der Kosten der Massnahmen

##### 4.4.2.2 Fachbehörde mit drei regionalen Verwaltungsstellen

Fachbehörde und unterstützende Dienste bilden organisatorisch eine Einheit, die unterstützenden Dienste werden aber dezentral in den drei Regionen geführt. Neben den bei der zentralen Variante ausgeführten Chancen und Risiken sind folgende zusätzlich zu nennen:

Chancen:

- Möglichkeit der Tagung der Fachbehörde in der Region
- Einbezug der lokalen Kenntnisse im Rahmen des Abklärungsverfahrens
- Grössere Bürgernähe
- leichtere Vernetzung mit den weiteren Akteuren im Sozialbereich (Subsidiarität)

Risiken/Problempunkte:

- unterschiedliche Grössen der regionalen Stellen aufgrund der sehr unterschiedlichen Geschäftslast
- relativ kleine Stellenpensen in den beiden Regionen Mittel- und Vorderland
- Frage der Sicherung der Stellvertretung

- Koordinationsaufwand, Geschäftskontrolle über das ganze Kantonsgebiet
- Entwicklung und Befolgen von gemeinsamen Standards in der Abklärung

#### 4.4.3 Gemeinden als Träger

Die Gemeinden erfüllen wie bis anhin die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Durch strenge kantonale Vorgaben betreffend Anforderungen an die Fachbehörden (Organisation, Anforderungsprofil, Pensum etc.) werden die Gemeinden nicht in der Lage sein, diese Aufgabe wie bisher autonom auf Gemeindeebene auszuführen. Die Gemeinden müssen sich zur Erledigung dieser Aufgabe zusammenschliessen. Sie haben zwei Möglichkeiten, sich in Verbandsstrukturen zu organisieren oder eine Gemeinde mittels Verwaltungsvereinbarungen mit der Aufgabe zu betrauen.

##### 4.4.3.1 Vertragslösung (Sitzgemeinde)

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

Chancen:

- Bewährte Organisation interkommunaler Zusammenarbeit
- Bereits vorhandene Struktur
- Bereits bestehende Vernetzung zu den bestehenden Fachstellen und anderen Gemeindestellen
- Sicherung der bisherigen Fachkenntnisse
- Klare Strukturen und Zuständigkeiten für den Aufbau einer neuen Behördenorganisation, Aufbau aus einer Hand, Verantwortung bei einer Gemeinde
- Finanzierung wie bisher durch Gemeinden, Finanzen und Entscheidungen kommen aus der gleichen Hand
- Einbezug aller Gemeinden durch ein Begleitorgan (z.B. Begleitkommission)

Risiken/Problempunkte:

- Frage der Kostenverteilung (Solidarität oder nach Aufwand?); wie werden die Leistungen berechnet?
- Kostensteigerung aufgrund der Anforderungen an die Professionalität und Wechsel von nicht bezahlter Milizarbeit zu professioneller Aufgabenerfüllung
- Inhaltlicher Rahmen der Fachbehörde ist aus Bundesrecht vorgegeben, kein Spielraum für Gemeindeautonomie
- Mehrfachunterstellung (administrativ der Gemeinde, fachlich dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht), Verantwortlichkeit gegenüber den anderen Gemeinden aus Vertrag
- Es besteht Staatshaftung, haftbar aus Bundesrecht ist zwingend der Kanton. Kanton kann einen Rückgriff auf die Personen, die den Schaden verursacht haben, nach kantonalem Recht vorsehen. Kanton wird also trotzdem eingebunden.
- Problematik der zentralen oder dezentralen Abklärung
- Auch bei der Sitzgemeindelösung muss die Bewirtschaftung neuer Schnittstellen sichergestellt werden
- Sitzgemeinde kann gegenüber anderen Gemeinden bevorteilt sein

#### 4.4.3.2 Zweckverband

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

Chancen:

- bestehende Vernetzung zu den bestehenden Fachstellen und anderen Gemeindestellen
- Finanzierung wie bisher durch Gemeinden
- Einbezug aller Gemeinden in der Trägerorganisation
- Finanzen und Entscheidungen kommen aus der gleichen Hand

Risiken/Problempunkte:

- Zum Teil Aufbau einer neuen Trägergemeinschaft
- Eher zeitintensive und kompliziertere Entscheidungswege betreffend Wahl und Bestellung der Behörde und bezüglich administrativer Führung der Fachbehörde
- Frage der Kostenverteilung (Solidarität oder nach Aufwand?)
- Kostensteigerung aufgrund der Anforderungen an die Professionalität und Wechsel von nicht bezahlter Milizarbeit zu professioneller Aufgabenerfüllung
- Inhaltlicher Rahmen der Fachbehörde ist aus Bundesrecht vorgegeben, wenig Spielraum für Gemeindeautonomie
- Mehrfachunterstellung (administrativ der Trägerschaft, fachlich dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht)
- Es besteht Staatshaftung; haftbar aus Bundesrecht ist zwingend der Kanton. Der Kanton kann einen Rückgriff auf die Personen, die den Schaden verursacht haben, nach kantonalem Recht vorsehen, wird also trotzdem eingebunden.
- Problematik der zentralen oder dezentralen Abklärung
- Auch bei der regionalisierten Lösung muss die Bewirtschaftung neuer Schnittstellen sichergestellt werden
- Rolle und Einfluss der anderen Gemeinden ist trotz gemeinsamer Trägerschaft eher marginal
- unterschiedliche Kulturen der Umsetzung des Vormundschaftswesens
- Konflikte unter Trägergemeinden

#### 4.4.4 Beurteilung

Bei einer kantonalen Trägerschaft ist neben den aufgeführten klaren Chancen zu gewichten, dass der Neuaufbau der Behördenorganisation, der durch die Gesetzesänderung notwendig wird, am effizientesten durch einen Aufbau unter klarer Führung des Kantons mit einheitlichen Vorgaben erfolgen kann, die Umsetzung des neuen Rechts anschliessend unter klaren Standards geschieht und der Kanton die entsprechenden Vorgaben direkt durchsetzen kann. Mit der Variante, dezentrale Verwaltungsstellen in den Regionen zu schaffen, kann eine kohärente Entwicklung und Vernetzung mit bestehenden Strukturen im Sozialbereich erreicht werden und die gesetzlich vorgesehene Beachtung der Subsidiarität sichergestellt werden. Zudem sind Anpassungen aufgrund von Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Rechts leicht möglich, da die organisatorische Verantwortung bei einem Gemeinwesen liegt und Entscheidungen in der Linienstruktur erfolgen können.

Bei einer Trägerschaft auf Ebene der Gemeinden ist neben den genannten Chancen und Risiken zu berücksichtigen, dass viele Akteure beteiligt sind. Je nach gewähltem Modell (Vertragsmodell oder Zweckverbandlösung) gestaltet sich der Neuaufbau einer Trägerschaftsorganisation mehr oder weniger effizient. Der Kanton muss in jedem Fall die klaren Standards für die Anforderungen an die Behörden und Organisation vorschreiben, um eine einheitliche Umsetzung garantieren zu können. Der Spielraum für die autonome Gestaltung ist bereits durch Bundesrecht stark eingeschränkt. Die konkrete Einflussnahme der einzelnen Gemeinden auf die Gestaltung der Fachbehörde ist unter diesen Rahmenbedingungen nur

in ganz engen Grenzen möglich. Auch bei einer Trägerschaft auf der Ebene der Gemeinden muss die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes vollkommen neu aufgebaut werden, und alle bisherigen Strukturen müssen aufgelöst werden. Dieser Prozess erfordert eine zielgerichtete und aufgrund der zeitlich knappen Vorgaben eine starke Führung der Umsetzung. Die Gemeinden müssen sich zudem bezüglich der unterstützenden Dienste auf eine Variante einigen und die entsprechenden Strukturen zentral oder dezentral aufbauen. Die unterschiedlichen Haltungen in der Umsetzung dieser Aufgabe müssen dabei in einem demokratischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden, was auch zu Blockierungen führen kann.

#### **4.5 Wahlinstanz**

Die Wahlinstanz der Behördenmitglieder hängt ab von der Entscheidung über die Trägerschaft. Grundsätzlich sollen die Behördenmitglieder von Instanzen der entsprechenden Trägerschaft (Kanton oder Gemeinden) gewählt werden. Eine Volkswahl ist eher abzulehnen, da die Behörde als Fachbehörde zu konstituieren ist und je nach Zusammensetzung der Behörde unterschiedliche Fachpersonen zu wählen sind. Dies kann durch eine Volkswahl nicht unbedingt garantiert werden. Anzustreben ist aber, dass die Behördenmitglieder von Personen gewählt werden, welche ihrerseits durch das Volk gewählt wurden.

### **5 Organisation der Mandatsführung**

#### **5.1 Aktuelle Situation**

Die Führung von vormundschaftlichen Mandaten ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden ganz unterschiedlich organisiert. Es bestehen regionale Zusammenschlüsse für die Mandatsführung, wie auch reine Gemeindelösungen. Die Mandate werden von professionellen oder privaten Mandatsträgern geführt.

Mit der Professionalisierung der Behördenarbeit ist die Umsetzung der Mandatsführung einer kritischen Beurteilung zu unterziehen. Die Fachbehörde muss neu die Mandatsführung nicht nur im Rahmen der regulären Rechenschaftsablage formell überprüfen, sie muss auch für die notwendige Instruktion, Beratung und Unterstützung besorgt sein (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). Dies erfordert eine gezielte und geplante Rekrutierung und Auswahl der Mandatsträgerinnen / Mandatsträger, ein permanenter Zugang zu den Beratungsleistungen der professionellen Mandatsträgerinnen / Mandatsträger und eine organisatorische Nähe zur Fachbehörde. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Mandatsträger über die erforderliche Zeit zur Betreuung verfügen (siehe nArt. 400 Abs. 1 ZGB), was einen direkten Einfluss der Trägerschaft der Fachbehörde auf die Stellenorganisation erfordert. Eine Zersplitterung der Mandatsführung in kleine dezentrale Organisationen würde diese Aufgabe der Fachbehörde stark erschweren.

Wird die Mandatsführung in den heutigen Strukturen und Organisationen belassen, so entstehen grosse regionale Unterschiede in der Umsetzung der konkreten Mandate. Je nach Organisationsgrad der entsprechenden Gemeinde sind Ressourcen für die Mandatsführung vorhanden oder nicht. Erfahrungen im Kanton Tessin haben gezeigt, dass bei regionalisierten Vormundschaftsbehörden und lokalen Amtsvormundschaften der Gemeinden grosses Konfliktpotential vorhanden ist und grosse Verzögerungen in der Bestellung des Mandatsträgers/der Mandatsträgerin die Folge sein können. Zudem sind durch die unterschiedlichen Trägerschaften die konkreten Steuerungsmöglichkeiten der Fachbehörde bezüglich Organisation, Arbeitsstandards und Ressourcen der Mandatsführung sehr beschränkt.

Andererseits hat die regionale respektive lokale Verankerung der Mandatsführung mit der Vernetzung zwischen den verschiedenen Angeboten im Sozialbereich (Sozialdienste, Spitex, Sozialhilfe etc.) unbestreitbar in der konkreten Mandatsführung Vorteile.

## **5.2 Konsequenzen für die künftige Organisation**

Unabhängig von der zum Tragen kommenden Variante muss die Organisation der heutigen Umsetzung der Amtsvormundschaft verändert werden, damit die neue Fachbehörde ein ebenso professionalisiertes Gegenüber hat und die vom Gesetz vorgesehenen Leistungen erbracht werden können. Wenn der Kanton Träger der Fachbehörde wird, scheint es auch sinnvoll zu sein, dass der Kanton neu die Trägerschaft über die Organisation der Mandatsführung übernimmt. Werden die Gemeinden Träger der Fachbehörde wird es zwingend sein, dass sich alle Gemeinden analog der Fachbehördenorganisation an einer zentralisierten oder regionalisierten Mandatsführungsorganisation beteiligen.

Konkret kann im Kanton Appenzell Ausserrhoden von einem Mandatsführungszentrum ausgegangen werden, welches die professionellen Mandate führt. Dies ist eine Betriebsgrösse, welche es erlaubt, unter professionellen Strukturen effiziente Arbeit zu leisten. Die konkrete Organisation der Betreuungsarbeit kann im Detail aber dazu führen, dass ausgehend von diesem Mandatsführungszentrum auch lokale Stützpunkte eingerichtet werden, damit die konkrete Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten und die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe sowie weiteren Angeboten im Sozialbereich optimal abgestimmt werden kann.

Die Details sind im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten und im politischen Prozess mit betroffenen Akteuren zu erarbeiten.

## **5.3 Weitere Aufgaben der heutigen Mandatsträgerorganisationen**

Die bisherigen Mandatsträgerorganisationen der Gemeinden (Sozialdienste oder Amtsvormundschaften) erfüllen auch Aufgaben, welche den Gemeinden aufgrund des Sozialhilfegesetzes zugewiesen sind, namentlich die freiwillige Sozialberatung und die Alimentenbevorschussung und –inkassi. Wenn die Mandatsträgerorganisation zum Kanton wechseln würde, sind von den Gemeinden diese weiteren Aufgaben nach wie vor zu erfüllen bzw. deren Erfüllung kommunal oder regional zu organisieren.

# **6 Finanzierung**

## **6.1 Ausgangslage**

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

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

## **6.2 Fachbehörde und unterstützende Dienste**

Diejenige Gemeinwesenebene, welche neu die Trägerschaft über die Fachbehörde übernehmen wird, wird naheliegenderweise auch die entsprechenden Kosten zu tragen haben. Es handelt sich dabei um die Personalkosten der Fachbehörde und der unterstützenden Dienste, die Kosten für die Büroräumlichkeiten und die Kosten der Infrastruktur und des allgemeinen Verwaltungsbetriebs. Ein Teil dieser Kosten kann über Gebühren für das Verfahren und die Tätigkeit der Fachbehörde gedeckt werden, die Netto-

kosten jedoch sind von der Trägerschaft zu tragen. In diesem Umfang werden die Gemeinden, sollten sie nicht mehr Träger der Fachbehörden sein, entlastet, der Kanton allenfalls mehrbelastet.

Die möglichen Kosten für die Fachbehörde und die unterstützenden Dienste sind zusammen mit dem Hochbauamt und Personalamt geschätzt worden. Es handelt sich um vorläufige Annahmen; die Kosten sind von der später gewählten Lösung abhängig und können erst dann genauer ermittelt werden.

#### **Raum- und Infrastrukturkosten (für 12 Arbeitsplätze)**

Erstausstattung	Fr. 250'000.--
Raum und Informatik bei 3-4 Standorten (jährlich)	Fr. 80'000.--
Raum und Informatik bei einem Standort (jährlich)	Fr. 60'000.--

#### **Personalkosten (11-14 Stellen, inkl. 15% Sozialleistungen, jährlich)**

Fachbehörde (300-400 Stellenprozent)	Fr. 500'000.-- bis Fr. 700'000.--
Unterstützende Dienste (800-1000 Stellenprozent)	Fr. 1'000'000.-- bis Fr. 1'400'000.--
Total Personalkosten	Fr. 1'500'000.-- bis Fr. 2'100'000.--

Ob eine entsprechende Lastenverschiebung zwischen dem neu zuständigen Gemeinwesen und den bisherigen stattfindet, ist noch nicht entschieden und wird im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten näher zu prüfen und zu entscheiden sein.

Weitere Kosten fallen bei der Anpassung der Ressourcen für die Tätigkeit des Verwaltungsgerichts an. Diese fallen klar auf der Ebene des Kantons an. Sie sind insbesondere Ausfluss des neuen Bundesrechts und beschlagen die vorliegende Organisationsfrage nicht.

### **6.3 Mandatsführung**

Grundsätzlich wird die Mandatsführung aus dem Vermögen der betreuten Personen finanziert. Die Kantone sind verpflichtet, dazu die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen und die Situation zu regeln, wenn bei der betreuten Person kein Vermögen vorhanden ist (nArt. 404 Abs. 3 ZGB). Heute werden die Kosten für die professionellen Mandatsträger/innen von den Gemeinden getragen, abzüglich der Leistungen der betreuten Personen. Je nachdem, auf welcher Ebene künftig die Mandatsführung angesiedelt wird (Trägerschaft Kanton oder Gemeinden), werden diese Kosten neu von einem anderen Gemeinwesen getragen werden. Auch hier ist eine entsprechende Lastenverschiebung zwischen dem bisher und künftig zahlenden Gemeinwesen zu prüfen.

### **6.4 Massnahmekosten**

Neben den konkreten Kosten für die Mandatsführung fallen gegebenenfalls weitere Folgekosten der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahme an (insbesondere die Finanzierung von Heimaufenthalten). Soweit die betroffenen Personen oder allfällige unterhalts- oder unterstützungspflichtige Personen nicht für diese Kosten aufkommen können, werden diese Kosten im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, welche gestützt auf das kantonale Sozialhilfegesetz (SHG; bGS 851.1) und das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1) vom zuständigen Gemeinwesen getragen.

Bei der Fremdplatzierung ist zudem zwischen der Platzierung in einer von der IVSE (Interkantonale Vereinbarung Soziale Einrichtungen) anerkannten Institution und der Platzierung in einer nicht anerkannten Institution zu unterscheiden. Bei den IVSE-Platzierungen werden die Kosten gemäss Art. 9 der Verordnung zur interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen je nach Art der Einweisung (jugendstrafrechtliche,

vormundschaftliche oder schulrechtliche) und Ort der Platzierung (Einrichtung A, B, C oder D) von unterschiedlichen Gemeinwesen getragen, während die Nebenkosten und der Elternbeitrag allenfalls bei den Gemeinden anfallen, soweit die Eltern nicht leistungspflichtig sind. Bei den Nicht-IVSE-Platzierungen hat grundsätzlich die Gemeinde die Kosten zu tragen, es sei denn es handle sich um eine Einweisung gestützt auf Jugend- oder Erwachsenenstrafrecht. Dies führt in einzelnen Fällen zur Situation, dass die Vormundschaftsbehörden mit Platzierungen zuwarten bis eine Platzierung aus einem anderen Grund (schulisch oder jugendstrafrechtlich) erfolgt, damit die Kosten sich auf mehrere Gemeinwesen verteilen. Wird z.B. eine Platzierung von der Jugendanwaltschaft angeordnet (vgl. Art. 197u StPO) muss der Kanton die Hälfte der anfallenden Nettomassnahmekosten bezahlen.

Diese unterschiedliche Regelung der Finanzierung ist ein Systemfehler der zu unerwünschten Folgen führt. Mit der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes macht es daher Sinn, die Frage der Kostenregelung zwischen den Gemeinden und dem Kanton in Bezug auf die Fremdplatzierungskosten und allfälligen weiteren Massnahmekosten gesamthaft für alle Bereiche (kindesschutzrechtliche, schulische und jugendstrafrechtliche) anzuschauen und neu zu beurteilen.

Im Zusammenhang mit Entscheidungen der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, welche nun nicht mehr auf der Ebene der einzelnen Gemeinde angesiedelt sein werden, ist ein formelles Anhörungsrecht der jeweiligen Gemeinde im Rahmen des Verfahrens zu prüfen, wenn die konkrete Entscheidung der Behörde Kostenkonsequenzen für die Gemeinde nach sich zieht (z.B. Fremdplatzierungen gestützt auf Art. 310 ZGB). Dies bedeutet jedoch kein Mitentscheidungsrecht.

## **6.5 Finanzierung der Neuorganisation und Überführung ins neue Recht**

Die Reorganisation und der Neuaufbau der Fachbehörde mit der entsprechenden Infrastruktur, die Übergabe aller bisherigen Mandate an die neue Organisation und die Installation der konkreten Verwaltungsorganisation erfordern in der Vorbereitungsphase zusätzliche Finanzmittel. Ebenfalls ein allfälliger Neuaufbau von verschiedenen regionalen Mandatsführungszentren. Eine Kostenschätzung kann erst erfolgen, wenn die Grundzüge der neuen Trägerschaft entschieden sind.

## **7 Auswirkungen der Neuorganisation auf die bisherigen Mitarbeitenden**

Von der Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind verschiedene Personen als Mitarbeiter/innen (Vormundschaftssekretariat, Mandatsträger) betroffen. Im jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht gesagt werden, wie viele Personen in diesen Bereichen tätig sind. Je nachdem wie der Entscheid über die Trägerschaft ausfallen wird, werden die entsprechenden Aufgaben nicht mehr von der gleichen Trägerschaft wahrgenommen. Dies bedeutet für die bisherigen Mitarbeitenden eine Veränderung des bisherigen Arbeitsverhältnisses.

Im Rahmen der Neuorganisation besteht die Möglichkeit, die bisherigen Mitarbeitenden entsprechend ihrer Qualifikation und Erfahrung in den neuen Strukturen weiter zu beschäftigen, damit einerseits eine Arbeitsplatzsicherung und Perspektive für die bisherigen Mitarbeitenden erreicht werden kann und andererseits das vorhandene Know-how nicht verloren geht und speziell im Bereich der Mandatsführung für die betreuten Personen die Konstanz in der Betreuung sichergestellt werden kann. Zudem werden mit dem Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts die entsprechenden Fachkompetenzen auf dem gesamtschweizerischen Stellenmarkt sehr gesucht sein, so dass eine frühzeitige Verhandlung und Verpflichtung der bisherigen Mitarbeitenden sehr wichtig ist.

Die Absicht, die bisherigen Mitarbeitenden nach Möglichkeit in die neue Organisation einzubinden hat zur Folge, dass bei der Neuorganisation der Fachbehörden und Behördensekretariate die Gemeinden ihre Aufgaben aus dem Vormundschaftswesen bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes nach wie vor

zu erfüllen haben und dieser Umstand in der Umsetzung und im Aufbau der neuen Organisation genügend zu berücksichtigen ist. Nur so ist es den bestehenden Trägerschaften möglich, bei Fluktuationen Stellenbesetzungen wieder vornehmen zu können, was für das Funktionieren des Vormundschaftswesens nach geltendem Recht und einen geordneten Übergang auf die Organisation nach neuem Recht unabdingbar ist.

## **8 Überführung ins neue System**

### **8.1 Übergangsbestimmungen des ZGB**

Die Übergangsregelungen zur Einführung des revidierten Rechts finden sich in nArt. 14 und 14a SchIT ZGB. Das revidierte Recht gilt ab Inkrafttreten (nArt. 14 Abs. 1 SchIT ZGB) und ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden (nArt. 14a Abs. 1 und 2 SchIT ZGB). Das bedeutet, dass sich mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts die Behördenorganisation und das Verfahren nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere müssen die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden<sup>14</sup> vorhanden sein und funktionieren können, denn die bisherigen Behörden verlieren mit dem Inkrafttreten per sofort ihre Zuständigkeit.

Die Übergangsregelungen bezüglich der bestehenden Massnahmen sind differenziert ausgestaltet:

- Personen, die nach bisherigem Recht entmündigt worden sind, stehen mit dem Inkrafttreten unter umfassender Beistandschaft (nArt. 14 Abs. 2 SchIT ZGB), ob sie nun bisher unter Vormundschaft (Art. 369 – 372 ZGB) oder unter erstreckter elterlicher Sorge (Art. 385 Abs. 3 ZGB) standen. Die Eltern, welche bisher die erstreckte elterliche Sorge inne hatten und neu als Beistand amten, sind solange von der Inventarpflicht, der Pflicht zur periodischen Berichterstattung und der Einholung von Zustimmungen bei bestimmten Geschäften befreit, als die Erwachsenenschutzbehörde keinen anderen formellen Entscheid fällt (nArt. 14 Abs. 2 SchIT ZGB; nArt. 420 ZGB).
- Bestehende, durch einen Arzt angeordnete unbefristete fürsorgliche Freiheitsentziehungen sind innert sechs Monaten von der betreffenden Einrichtung der Erwachsenenschutzbehörde zu melden (nArt. 14 Abs. 4 SchIT ZGB) und von der Erwachsenenschutzbehörde betreffend Weiterführung oder Aufhebung der Unterbringung zu entscheiden.
- Bei allen anderen Massnahmen besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf, fallen diese doch erst nach drei Jahren von Gesetzes wegen dahin, wenn keine Überführung ins neue Recht stattgefunden hat (nArt. 14 Abs. 3 SchIT ZGB). Somit werden die Erwachsenenschutzbehörden Gelegenheit haben, anlässlich der ordentlichen periodischen Rechenschaftsprüfung bei den laufenden Fällen nach Art. 392 – 395 ZGB und Art. 386 ZGB die Überführung ins neue Recht zu prüfen.

### **8.2 Konsequenzen für die praktische Umsetzung**

Der konkrete Aufbau der neuen Fachbehörde und der unterstützenden Dienste ist als Projekt mit einem Zeithorizont von 2 Jahren zu planen. Damit die Behörde am 1. Januar 2013 betriebsbereit ist, ist von einem Vorlauf von rund 12 Monaten auszugehen. In dieser Zeit sind die Mitglieder der Fachbehörde zu wählen, das Personal zu rekrutieren und anzustellen und die gesamte Betriebsorganisation aufzubauen. Es kann davon ausgegangen werden, dass einzelne Personen, welche heute in verschiedenen Gemeinden des Kantons das Vormundschaftswesen betreuen, auch in der künftigen Organisation beschäftigt werden können, soweit sie das Anforderungsprofil erfüllen. Die Übernahme der bestehenden rund 850 Massnahmen erfordert eine sehr genaue und detaillierte Planung, welche trotz des einheitlichen Übergangs auf den 1.1. des entsprechenden Jahres gestaffelt zu gestalten ist. Erfahrungen aus dem Kanton Glarus aus dem Jahre 2007

---

<sup>14</sup> Gemäss nArt. 440 Abs. 3 hat die Erwachsenenschutzbehörde auch die Aufgaben der Kindesschutzbehörde zu übernehmen, weshalb im Folgenden der Begriff „Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde“ verwendet wird.

(Kantonalisierung des Vormundschaftswesen, Übergang der Zuständigkeit von den Gemeinden an den Kanton) zeigen, dass die Verwaltungsorganisation 4-6 Monate vor dem eigentlichen Übergang der Zuständigkeit mindestens teilweise bereits personell besetzt sein sollte, damit die notwendigen Vorarbeiten ausgeführt werden können. Unabhängig von der gewählten Trägerschaftsorganisation sind für diesen Aufbau finanzielle Mittel notwendig.

### **8.3 Zeitplan**

Für die Neuorganisation Fachbehörde und Mandatsführung kann folgender grober Zeitplan mit inhaltlichen Arbeiten aufgestellt werden, Beginn zwölf Monate vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, voraussichtlich am 1.1.2013.

### 8.3.1 Aufbau Fachbehörde und unterstützende Dienste

	2012 (Vorbereitungsphase)								2013			
	1.Q		2.Q		3.Q		4.Q		1.Q	2.Q	3.Q	4.Q
<b>Grundlagenerarbeitung</b>												
Verordnungen/Weisungen/Reglemente												
Detailorganigramm (Aufbauorganisation)												
Raumkonzept/Infrastruktur Installation												
Zuordnung Personalressourcen												
Geschäftsordnung Fachbehörde												
<b>Personal</b>												
Stellen/Kompetenzbeschriebe												
Suche und Wahl Fachbehörde												
Ausschreibung und Anstellung übriges Personal												
<b>Detailarbeiten</b>												
Erarbeitung der Ablauforganisation												
Aufbau Managementinstrumente												
Erarbeitung von internen fachlichen Arbeitsinstrumenten												
Einarbeitung der Mitarbeitenden												
<b>Infrastruktur</b>												
Raumbezug												
PC Hard und Software												
<b>Verfahrensführung</b>												
Vorbereitung der Übergabe der Mandate, Verfahren etc.												
Übergabe der Mandate und Verfahren												
Verfahrensleitung neue Verfahren												
Überprüfung und Umwandlung bestehender Massnahmen												
<b>Kanzlei</b>												
Aufbau Geschäftskontrolle, Registratur												
Aufbau Dokumentation, Bibliothek etc.												
Übernahme, Aufbau Archiv												
<b>Evaluation Aufbau Fachbehörde und unterstützende Dienste</b>												

### 8.3.2 Aufbau Mandatsführungszentrum

	2012 (Vorbereitungsphase)								2013			
	1.Q		2.Q		3.Q		4.Q		1.Q	2.Q	3.Q	4.Q
<b>Grundlagenerarbeitung</b>												
Detailorganigramm (Aufbauorganisation)	■											
Raumkonzept/Infrastruktur Installation	■	■	■	■	■							
Zuordnung Personalressourcen	■	■										
<b>Personal</b>												
Stellen/Kompetenzbeschriebe	■	■										
Anstellung Stellenleitung	■	■										
Evaluation Übernahme Personal bestehende Amtsvormundschaften	■	■										
Ausschreibung und Anstellung übriges Personal	■	■	■	■								
Gestaffelter Arbeitsbeginn des Personals	■	■	■	■	■	■	■	■				
<b>Detailarbeiten</b>												
Erarbeitung der Ablauforganisation			■	■	■	■	■	■				
Aufbau Managementinstrumente									■			
Erarbeitung von internen fachlichen Arbeitsinstrumenten					■	■	■	■	■	■	■	■
Einarbeitung der Mitarbeitenden				■	■	■	■	■	■	■		
<b>Infrastruktur</b>												
Raumbezug			■	■	■	■						
PC-Hard- und Software	■	■	■	■								
<b>Mandatsführung</b>												
Vorbereitung der Übernahme der Mandate			■	■	■	■	■	■				
Übernahme der Mandate									■			
Mandatsführung									■	■	■	■
<b>Administration/Buchhaltung</b>												
Einrichtung Buchhaltung					■	■	■	■	■	■	■	■
Aufbau Geschäftskontrolle, Registratur									■	■	■	■
Aufbau Dokumentation, Bibliothek etc.							■	■	■	■		
Aufbau Archiv								■	■	■	■	■
<b>Evaluation Aufbau Mandatsführungszentrum</b>						■		■		■		■