

## **Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (vormals Vormundschaftsrecht)**

### **Grundsatzentscheid betreffend die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde**

#### **1 Ausgangslage**

##### **1.1 Gesetzgebung des Bundes**

Das geltende Vormundschaftsrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Art. 360 – Art. 455 ZGB) ist seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1912, abgesehen von den Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung, praktisch unverändert geblieben. Es entspricht den heutigen Verhältnissen und Anforderungen nicht mehr und wurde deshalb vom Bund grundlegend geändert (vgl. Botschaft des Bundesrates, BBI 2006, S. 7001 ff.). National- und Ständerat haben der Vorlage am 19. Dezember 2008 zugestimmt (vgl. BBI 2009, S. 141 ff.). Die Referendumsfrist ist unbenützt verstrichen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement nennt als Datum der Inkraftsetzung den 1. Januar 2013. Der definitive Beschluss des Bundesrates steht jedoch noch aus.

Ziel des geänderten Bundesrechts ist es, das Selbstbestimmungsrecht schwacher, hilfsbedürftiger Personen zu wahren und zu fördern, gleichzeitig aber auch die erforderliche Unterstützung sicherzustellen und gesellschaftliche Stigmatisierungen zu vermeiden. Die neuen gesetzlichen Massnahmen sollen entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auf die individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten der betroffenen Personen zugeschnitten werden. Damit hat der Bund beschlossen, dass die mit dem Vormundschaftsrecht befassten Behörden professionalisiert werden und es sich um eine *Fachbehörde* handeln muss. Sie fällt ihre Entscheide mit mindestens 3 Mitgliedern (Spruchkörper). Gemäss bundesrätlicher Botschaft muss ein Jurist oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein. Je nach Situation, die es zu beurteilen gilt, sollten Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken. Es versteht sich jedoch von selbst, dass der Spruchkörper nicht alle Aufgaben selbst erfüllen muss. Zumindest die Kernkompetenzen (Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie) müssen jedoch im Spruchkörper selbst vorhanden sein, da er andernfalls von internen oder externen Fachpersonen derart abhängig wäre, dass dies zu einer Umkehr der Hierarchieordnung führen würde, wie sie im heutigen System mancherorts vorkommt. Mit der Gesetzesrevision will der Bund die Entscheidungskompetenz wieder mit der Fachkompetenz vereinen. Dies bedeutet, dass reine Laiengremien ausgeschlossen sind. Ausgeschlossen sind jedoch auch reine Juristengremien, da sonst die verlangte Interdisziplinarität nicht verwirklicht wäre.

Das geänderte Bundesrecht überlässt die Organisation der Behörden den Kantonen, insbesondere die Organisation der Erwachsenenschutzbehörde. Zudem bestimmt das Gesetz, dass diese auch die Aufgaben im Bereich des Kindesschutzes übernimmt. Die neue Behörde tritt somit an die Stelle der heutigen Vormundschaftsbehörden. Sie wird nachfolgend der Einfachheit wegen in ihrer Gesamtheit als «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde» (KESB) bezeichnet.

Ebenfalls zu bezeichnen haben die Kantone die Aufsichtsbehörde über die KESB wie auch über die Wohn- und Pflegeeinrichtungen, die Nachbetreuung nach der fürsorgerischen Unterbringung (ehemals fürsorgerische Freiheitsentziehung), die Ausführungsbestimmungen betreffend Entschädigung und Spesenersatz der Beistände sowie weitere Angelegenheiten.

Diese Vernehmlassung beschränkt sich auf die Frage, wie die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Organisation der KESB zu regeln ist.

## **1.2 Umsetzung im Kanton Schaffhausen**

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat am 16. Dezember 2008 eine Projektgruppe beauftragt, die Gesetzgebung zur Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vorzubereiten. Der Projektgruppe gehören Vertreter aus den Gemeinden, dem Gemeindeschreiberverband, der Justiz und der Verwaltung an.<sup>1</sup> Sie steht unter der Leitung von Regierungsrat Dr. Erhard Meister.

Im Zentrum der Umsetzung steht die Organisation der KESB. Der Bund lässt den Kantonen dabei einen grossen Spielraum. Der Entscheid darüber beeinflusst auch die anderen vom Kanton zu regelnden Bereiche. Die Projektgruppe hat deshalb entschieden, in einem ersten Schritt die Frage der Organisation der KESB zu klären und den interessierten Kreisen, insbesondere den Gemeinden, den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien sowie dem Gemeindeschreiberverband verschiedene Modelle zu präsentieren:

Modell 1: Kantonale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst

Modell 2: Kantonale Behörde mit kommunal-regionalem Abklärungs- und Vollzugsdienst

Modell 3: Kommunal-regionale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst

Ein weiteres Modell, bei dem die KESB ein Teil der kantonalen Verwaltung ist und dezentral auf Bezirksebene organisiert ist, kommt für den Kanton Schaffhausen nicht in Frage, da keine Bezirksstrukturen bestehen.

Nachfolgend werden anhand verschiedener Kriterien die Vor- und Nachteile der Modelle 1 bis 3 aufgezeigt. Mit vorliegender Vernehmlassung wird ein Grundsatzentscheid angestrebt. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, bereits einen konkreten Gesetzestext zur Diskussion zu stellen. Sobald der Variantenentscheid gefallen ist, erfolgt die Ausarbeitung der detaillierten Vernehmlassungsvorlage.

## **2 Aufgaben der und Anforderungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)**

### **2.1 Aufgaben der KESB**

Im vom Bund geänderten ZGB ist künftig die Erwachsenenschutzbehörde erstinstanzlich zuständig.<sup>2</sup> Genehmigungen durch die Aufsichtsbehörde entfallen. Dies lässt sich damit begründen, dass es sich bei der Erwachsenenschutzbehörde um eine Fachbehörde handelt. Ihre Mitglieder befassen sich mit einem enger umgrenzten Gebiet, als die Mitglieder der Vormundschaftsbehörden, welche als Gemeinderäte politisch gewählt sind und ein breites Spektrum abdecken müssen.

Die Erwachsenenschutzbehörde ist auch zuständige Behörde im Bereich des Kindesschutzes, d.h. sie ist auch Kindesschutzbehörde.<sup>3</sup> Dabei kommen im Bereich des Kindesschutzes gegenüber heute ebenfalls neue Aufgaben hinzu, so etwa die Zustimmung zur Adoption eines bevormundeten Kindes, was heute der Aufsichtsbehörde obliegt. Weiter zu beachten ist,

---

<sup>1</sup> Mitglieder der Projektgruppe in alphabetischer Reihenfolge: Franziska Brenn (Gemeinderätin und Präsidentin der Vormundschaftsbehörde Neuhausen am Rheinfall), Lucien Brühlmann (Präsident des Gemeindeschreiberverbands), Dr. iur. Annette Dolge (Kantonsrichterin), Andreas Jenni (Leiter Amt für Justiz und Gemeinden), Barbara Külling (Amt für Justiz und Gemeinden), Katharina Leutenegger (Gemeindepräsidentin und Präsidentin der Vormundschaftsbehörde Rüdlingen), Prof. Dr. iur. Arnold Marti (Vizepräsident Obergericht), Dr. Erhard Meister (Regierungsrat), Bernhard Müller (Gemeindepräsident und Präsident der Vormundschaftsbehörde Thayngen), Dr. Markus Schärer (Leiter Gesundheitsamt), Jeanette Storrer (Stadträtin und Präsidentin der Vormundschaftsbehörde Schaffhausen).

<sup>2</sup> BBl. 2006, S. 7020f.

<sup>3</sup> Art. 440 Abs. 3 E-ZGB.

dass sich von Kinderschutzmassnahmen Betroffene zunehmend von Anwälten vertreten lassen.

Kurz zusammengefasst hat die KESB folgende Aufgaben:

- Anordnung, Änderung und Aufhebung von behördlichen Massnahmen (Anordnung der Beistandschaften, der fürsorgerischen Unterbringung und Entlassung aus der Einrichtung, des Entzugs der elterlichen Obhut und der elterlichen Sorge, Anordnungen betreffend den persönlichen Verkehr etc.);
- Aufsicht, Steuerung und Qualitätssicherung (Wahl und Instruktion der privaten und professionellen Mandatsträger, Aufsichts- und Beschwerdeinstanz betreffend die Mandatsführung);
- Mitwirkung bei ausgewählten Rechtsgeschäften (zurzeit Aufgabe der Aufsichtsbehörde, d.h. des Volkswirtschaftsdepartements);
- Mitwirkung bei nicht massnahmegebundenen Aufgaben (z.B. im Zusammenhang mit den neu geschaffenen Vorsorgeaufträgen).

Diese Aufgaben verlangen wesentlich höhere Anforderungen an die Rechtsanwendung als dies im geltenden Vormundschaftsrecht der Fall ist. So müssen die behördlichen Massnahmen höher ausdifferenziert werden, d.h. die Aufträge an die Mandatsträger müssen massgeschneidert ausformuliert sein. Dies stellt hohe Anforderungen an die diagnostische Arbeit der KESB. Nur eine präzise Abklärung kann zu einem detaillierten Auftrag führen. Im neuen Recht wird überdies ausdrücklich festgelegt, dass die Beistände durch die KESB instruiert, beraten und unterstützt werden müssen. Dem stehen heute freiwillige Kurse für Mandatsträger gegenüber.

## **2.2 Organisationseinheiten und deren Aufgaben**

### **a) Allgemeine Überlegungen zur inneren Struktur der KESB /Terminologie**

Nachfolgend ist kurz auf die innere Struktur der KESB einzugehen: Sie besteht im innersten Kern aus dem reinen *Spruchkörper*, d.h. den für den Entscheid verantwortlichen Mitgliedern. Ebenfalls dazu gehören ein *Fachsekretariat*, welches den Spruchkörper unterstützt und die Entscheide vorbereitet sowie eine *Kanzlei (Administration)*. Hinzu kommt zudem der *Abklärungs- und Vollzugsdienst*, welcher für den Vollzug zuständig ist und erste Abklärungen vornehmen kann. Die Kantone sind bis zu einem gewissen Grad frei, wie sie die anfallenden Aufgaben diesen vier Elementen zuordnen.

Die Frage, ob im Kanton Schaffhausen eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde geschaffen wird, was beides grundsätzlich möglich wäre, wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

### **b) Spruchkörper**

*Der Spruchkörper fällt die Entscheide und führt die Verfahren.* Aufgrund der Fülle von Aufgaben, welche in der KESB und allenfalls sogar im Spruchkörper selbst vertreten sein muss, schreibt der Bund konsequenterweise vor, die KESB müsse eine Fachbehörde sein.<sup>4</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 1.1.

Die Botschaft geht jedoch davon aus, dass sich die Behördenmitglieder diese Fachkenntnisse auch durch Weiterbildung und/oder Praxis aneignen können. Es wird auch nicht ausdrücklich verlangt, dass die Mitglieder des Spruchkörpers über einen Hochschulabschluss verfügen müssen.

Die qualitativen Anforderungen an den Spruchkörper haben Auswirkungen auf die quantitative Soll-Auslastung. Damit der Spruchkörper die erforderliche Praxis erarbeiten kann, benötigt er eine gewisse Minimalauslastung. Der Bund verzichtet allerdings auf die Nennung von Minimalpensum, anders als etwa bei den Zivilstandsämtern, bei denen er ein Arbeitspensum

---

<sup>4</sup> Art. 440 Abs. 1 E-ZGB.

von je mindestens 40 % vorschreibt. Aus dem Begriff «Fachbehörde» wie auch aus der Fülle der Aufgaben, welche diejenigen der heutigen Vormundschaftsbehörden klar überschreitet, wird rasch ersichtlich, dass die bisher rein kommunalen Vormundschaftsbehörden ersetzt werden müssen.

Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) geht aufgrund der Fallzahlen davon aus, dass bei einer Bevölkerung von 50'000 bis 100'000 Personen ein Spruchkörper von insgesamt 200 Stellenprozenten ausreicht. Da der Spruchkörper eine Kammer sein muss, braucht es mindestens drei Personen. Konsequenterweise handelt es sich bei nur *einem* Spruchkörper um eine kantonale Aufgabe. Wird davon ausgegangen, dass das Präsidium im Vollpensum geleistet wird, entfallen auf die beiden übrigen Mitglieder je 50 %. Würde man die Stellenprozente gleichmässig verteilen, käme man auf je knapp 70 %.

### **c) Fachsekretariat**

Wie bereits erwähnt muss der Spruchkörper nicht alle Aufgaben alleine erfüllen. Das Fachsekretariat unterstützt den Spruchkörper nicht nur in den Kernkompetenzen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie, welche im Spruchkörper selbst vertreten sein müssen, sondern auch in den übrigen Kompetenzen wie Treuhand, Versicherungswesen (insbesondere Sozialversicherungsrecht), Vermögensverwaltung und Medizin.

Es unterstützt den Spruchkörper namentlich bei folgenden Aufgaben:

- Entgegennahme von Gefährdungsmeldungen, Prüfung geeigneter Massnahmen, Anhörungen (qualifiziertes rechtliches Gehör) (sozialarbeiterische und juristische Kompetenz);
- Verfahrensinstruktion, Beratungen (juristische und sozialarbeiterische Kompetenz);
- Vermögensinventarisierungen, Rechnungsrevisionsarbeiten, Sicherung der Vermögensverwaltung, Geschäftsverkehr mit Geldinstituten (treuhänderische und sozialversicherungsrechtliche Kompetenz).

Für die Unterstützung des Spruchkörpers durch das Fachsekretariat sind 300 Stellenprozente vorzusehen. Da die Mitglieder des Fachsekretariats nach fachlichen Kriterien ausgewählt werden, können sie unter Umständen als Ersatzmitglieder des Spruchkörpers bestimmt werden, womit auch die Stellvertretung geregelt und das Problem der Erreichbarkeit rund-um-die-Uhr entschärft wäre.

### **d) Kanzlei**

Die KESB verfügt über eine Kanzlei, welche die administrativen Arbeiten wie z.B. Aktenführung, Versand der Entscheide und sonstige Sekretariatsarbeiten erledigt. Dafür sind 200 Stellenprozente vorzusehen.

### **e) Abklärungs- und Vollzugsdienst**

Der Spruchkörper ist neben dem Fachsekretariat auf den Abklärungs- und Vollzugsdienst (Amtsbeistandschaft) angewiesen. Der Abklärungs- und Vollzugsdienst arbeitet im Auftrag der KESB. Sämtliche Aufgaben sind von der KESB in den Verfügungen/Beschlüssen klar zu definieren oder ergeben sich aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen des ZGB. Im Vordergrund stehen aber klar die Aufgaben des Vollzugs und nicht die Abklärungen.

Konkret fallen folgende Aufgaben an:

*Abklärungsdienst:*

- Sozialberichte in Ergänzung zu den Abklärungen der KESB;
- Hausbesuche;
- Abklärungen bei lokalen Informationsstellen (Schule, Spitex, Gemeinde);

*Vollzugsdienst:*

- Vorschlag des Mandatsträgers;
- Führen der Beistandschaften;
- Inventaraufnahme bei Errichtung der Massnahme;
- Einkommens- und Vermögensverwaltung;
- Budgeterstellung und -überwachung;
- Antragstellung betr. Beendigung oder Änderung der Massnahme;
- Sicherstellung der finanziellen Versorgung;
- Antragstellung an Sozialversicherungsämter (AHV, IV, EL, HILO);
- Zusammenarbeit mit unterstützenden Diensten (Schulen, Heime, KJPD, JUGA, etc.);
- Kontakt mit Eltern und Angehörigen;
- Suche von Pflegeplätzen, bzw. von Heimen/Institutionen für Kinder und Jugendliche;
- Organisation von Begleitungen bei Besuchsrechtsfällen;
- Beistandschaft bei Vaterschaftsanerkennungen etc.;
- Kontakt mit Amtsstellen, Vollzugsbehörden, Institutionen, Polizei, Gerichten, Kliniken, Spitälern oder anderen mit dem Mandat involvierten Einrichtungen;
- Erstellen der Rechenschaftsberichte inkl. Rechnungsablegung;
- etc.

Aufgrund der vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben erfordert diese Tätigkeit hohe persönliche, sozialarbeiterische, administrative und ökonomische Fähigkeiten, welche eine Sozialarbeiterin / ein Sozialarbeiter oder eine Person mit einer ähnlichen Ausbildung oder Weiterbildung mitbringt. Es sind dafür 1'300 Stellenprozente vorzusehen.

Es können aber auch im neuen Recht private Mandatsträger eingesetzt werden. Die KESB (Spruchkörper und/oder Fachsekretariat) sorgt für deren Instruktion, Beratung und Weiterbildung. Der Entscheid, ob ein Mandat einem privaten Beistand oder einem Amtsbeistand übertragen wird, ist von der KESB (auf Vorschlag des Vollzugsdienstes) zu fällen.

### **3 Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Variantenvergleich)**

#### **3.1 Modell 1: Kantonale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst**

##### **a) Kantonaler Spruchkörper**

Aufgabe und Zusammensetzung vgl. Ausführungen in Ziff. 2.2 lit. b

##### **b) Fachsekretariat / Abklärungs- und Vollzugsdienst**

Aufgabe und Zusammensetzung vgl. Ausführungen in Ziff. 2.2 lit. c und e

Im Modell 1 wird der Spruchkörper (mit dem Fachsekretariat und der Kanzlei) und der Abklärungs- und Vollzugsdienst organisatorisch zusammengelegt. Es handelt sich um eine Gesamtbehörde unter einer einheitlichen, kantonalen Führung.

Der Kanton ist verantwortlich für die Abklärungen, den Entscheid und Vollzug, sorgt für die Organisation der Behörde und erhebt die erforderlichen Gebühren.

### **c) Vor- und Nachteile Modell 1**

Das Modell 1 hat folgende Vorteile:

- Enge Zusammenarbeit zwischen Spruchkörper, Fachsekretariat und Abklärungs- und Vollzugsdienst: Dies fördert eine einheitliche Praxis, welche insofern wichtig ist, weil im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nicht nur die Organisation ändert, sondern von Bundesrechts wegen auch materielle Änderungen erfolgen.
- Effizienz und Effektivität im Kindes- und Erwachsenenschutz: Je zentraler und näher der Abklärungs- und Vollzugsdienst am Spruchkörper geführt wird, desto einfacher ist es, Aufträge zu erteilen und deren Ausführung zu kontrollieren. Diesem Umstand wird im Modell 1 Rechnung getragen.
- Erreichbarkeit: Die Erreichbarkeit ist aufgrund der Grösse der Behörde problemlos möglich.
- Innere Organisation: Ferienablösungen und Stellvertretungen lassen sich einfach realisieren.

Das Modell 1 hat den grossen Nachteil, dass der Abklärungs- und Vollzugsdienst nicht lokal verankert ist und keinen direkten Zugang zum Know-how hat, welches in den kommunalen Netzwerken vertreten ist.

## **3.2 Modell 2: Kantonale Behörde mit kommunalen/regionalen Abklärungs- und Vollzugsdiensten**

### **a) Kantonaler Spruchkörper**

Aufgaben und Zusammensetzung vgl. Ausführungen in Ziff. 2.2 lit. b

### **b) Kantonales Fachsekretariat**

Aufgaben und Zusammensetzung vgl. Ausführungen in Ziff. 2.2 lit. c

Im Modell 2 werden der Spruchkörper, das Fachsekretariat und die Kanzlei organisatorisch zusammengelegt. Der Abklärungs- und Vollzugsdienst ist eine kommunal-regionale Aufgabe.

### **c) kommunal-regionale Abklärungs- und Vollzugsdienste**

Aufgaben und Zusammensetzung vgl. Ausführungen in Ziff. 2.2 lit. e

In Anbetracht der von Bundesrechts wegen gestiegenen Anforderungen an die Qualität des Vollzugs und der Abklärungen sind die kleineren Landgemeinden kaum in der Lage, diese Aufgabe über einen längeren Zeitraum in der notwendigen Qualität zu erfüllen. Wenn der Vollzug und die Abklärungen durch einen Mitarbeiter vorgenommen werden, der sich nur sporadisch mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht beschäftigt, wie das heute teilweise noch immer der Fall ist, kann die erforderliche Qualität *auf Dauer* nicht erhalten werden, selbst wenn die eine oder andere Gemeinde gelegentlich über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt, welche in diesem Bereich über die entsprechenden Kenntnisse verfügt.

Ein Einbezug der Gemeinden in den Vollzug und die Abklärungen setzt somit zwingend voraus, dass grössere Einheiten gebildet werden und der Vollzug sowie die Abklärungen regional erfolgen. Im Modell 2 gelten deshalb folgende Vorgaben:

- Für den gesamten Kanton werden 3 – 5 regionale Abklärungs- und Vollzugsdienste geschaffen.
- Den Gemeinden steht es frei, sich zu Zweckverbänden zusammen zu schliessen oder die Aufgabe vertraglich einer anderen Gemeinde zu übertragen (Aufgabenübertragung).
- Die Arbeitspensen dürfen nicht unter 40 % liegen.

- Können sich die Gemeinden über einen solchen Zusammenschluss nicht einigen, kann der Kanton die Gemeinden dazu verpflichten.
- Vorzugsweise decken die Abklärungs- und Vollzugsdienste dieselbe Region ab, wie die geplanten regionalen Sozialdienste.

#### **d) Vor- und Nachteile Modell 2**

Das Modell 2 bietet folgende Vorteile:

- Bürgernahe Aufgaben bleiben in den Regionen: Ziel des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist es, das Selbstbestimmungsrecht schwacher, hilfsbedürftiger Personen zu wahren und zu fördern, gleichzeitig aber auch die erforderliche Unterstützung sicherzustellen und gesellschaftliche Stigmatisierungen zu vermeiden. Sofern diese Ziele nicht erreicht werden, sind die Auswirkungen in erster Linie in der näheren Umgebung, d.h. in der Wohngemeinde (negativ) spürbar. Daraus zeigt sich, dass die Gemeinden ein unmittelbares Interesse an einem gut funktionierenden Kindes- und Erwachsenenschutz haben. Die Motivation ist somit grundsätzlich vorhanden, die Probleme früh anzupacken und aufzuarbeiten, d.h. beim Vollzug und den Abklärungen mitzuhelfen.
- Rückgriff auf bestehendes Netzwerk in den Gemeinden: Insbesondere grössere Gemeinden verfügen über gut ausgebaute, eingespielte Dienste mit guten Kontakten zu verschiedenen Organisationen (z.B. Pro Senectute, Spitex, Jugendarbeit), zu Heimen, Institutionen, Schulen, kennen mögliche Mandatsträger und verfügen oft auch über Möglichkeiten für allfällige Platzierungen. Die Gemeinden können sich bei der Suche nach Lösungen unmittelbar einbringen, was insgesamt zur Qualitätssteigerung beitragen kann. Auch wenn die Situation in den kleineren Gemeinden weniger komfortabel aussieht, so kann dort vielfach auf informelles Wissen zurückgegriffen werden.
- Synergien auf Gemeindeebene: Sofern der Vollzug und die Abklärungen durch die Gemeinden respektive durch die regionalen Abklärungs- und Vollzugsdienste erfolgen, können vermehrt oder zumindest im bisherigen Rahmen Fachleute in den Gemeinden und Regionen behalten werden. Dies schafft Synergien auch zu anderen Bereichen (z.B. Sozialhilfe), denn die Gemeinden und Regionen können diese Personen auch in anderen Fachgebieten einsetzen.
- Abklärungs- und Vollzugsdienste bleiben in den Regionen.

Das Modell 2 hat den Nachteil, dass die Kommunikation zwischen dem kantonalen Spruchkörper (respektive dem Fachsekretariat) und dem Abklärungs- und Vollzugsdienst schwieriger ist. Dieser Nachteil lässt sich jedoch beheben. Die Ansicht, die Abklärungs- und Vollzugsdienste könnten die Abklärungen nach eigenem Gutdünken bremsen oder vorantreiben, ist jedenfalls verfehlt. Wie bereits erwähnt liegen die Verantwortung und die Verfahrensleitung beim Spruchkörper. Er muss ein *generelles* Weisungsrecht, wie auch ein Weisungsrecht *im Einzelfall* haben. Zudem besteht die Möglichkeit, den Gemeinden via kantonale Aufsichtsbehörde Weisungen zu erteilen. Die Aufgabenverteilung und das Weisungsrecht sind gesetzlich zu regeln (Verankerung von Aufgabenverteilung und Weisungsrecht auf Gesetzesstufe; Details in der Verordnung).

### **3.3 Modell 3: Kommunal-regionale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst**

#### **a) Allgemeine Überlegungen**

Das Bundesrecht hält fest, dass es sich bei der KESB um eine Fachbehörde handeln muss, ohne jedoch konkrete Angaben bezüglich Pensen und Anforderungsprofil zu machen. Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) geht davon aus, dass auf eine Bevölkerung von 50'000 bis 100'000 Personen eine Behörde ausreicht.

Erste Vernehmlassungsunterlagen aus anderen Kantonen zeigen jedoch, dass durchaus auch Behörden für Einzugsgebiete von rund 20'000 Personen als valabel erachtet werden.

Die kleineren Gebiete werden mit den gewachsenen Strukturen (bestehende Bezirke, abgeschlossene Talschaften) begründet. Nicht in Betracht gezogen werden hingegen Behörden für Kleinstgebiete von einigen wenigen tausend Einwohnern.

Das Modell 3 knüpft an diese Überlegungen an: Spruchkörper, Fachsekretariat, Kanzlei sowie Abklärungs- und Vollzugsdienst sind kommunal. Aus den vorstehenden Ausführungen wird jedoch ersichtlich, dass ein *rein* kommunales Modell den bundesrechtlichen Anforderungen nicht mehr genügt. Das Einzugsgebiet praktisch aller Gemeinden im Kanton Schaffhausen und damit die Anzahl der zu beurteilenden Fälle ist zu klein für eine einheitliche Praxis. Um dem gegenüber dem heutigen Recht stark erweiterten Zuständigkeitsbereich der KESB und dem neuen System der massgeschneiderten Massnahmen gerecht zu werden, müssten die kleineren Gemeinden zusammenarbeiten. Ausserdem wäre es den Gemeinden im rein kommunalen Modell wohl kaum möglich, genügend qualifizierte Behördenmitglieder zu finden und eine ausreichende Stellvertretung zu organisieren. Abgesehen davon wären die für sie anfallenden Kosten kaum tragbar.

Das Modell 3 geht somit davon aus, dass es sich zwar um kommunale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst handelt, dass aber keine dieser Behörden für ein Gebiet zuständig ist, welches weniger als 15'000 Einwohner umfasst. Die Gemeinden, abgesehen von der Stadt Schaffhausen, müssen in diesem Modell zwingend zusammenarbeiten. Im Modell 3 gelten deshalb folgende Vorgaben:

- Für den gesamten Kanton werden 3 – 5 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienste geschaffen.
- Die regionalen Zusammenschlüsse sind als Zweckverbände ausgestaltet.
- Die Arbeitspensen dürfen nicht unter 40 % liegen.
- Können sich die Gemeinden über einen solchen Zusammenschluss nicht einigen, kann der Kanton die Gemeinden dazu verpflichten.
- Vorzugsweise decken die Zweckverbände dieselbe Region ab, wie die geplanten regionalen Sozialdienste.

### **b) Spruchkörper**

Es handelt sich um eine Kammer aus drei Personen. Pro 15'000 Einwohner wird mit insgesamt rund 40 Stellenprozenten gerechnet. Je mehr Gemeinden sich zusammenschliessen, umso höher sind die Stellenprozente.

Wie in den anderen Modellen müssen im Spruchkörper die Kernkompetenzen (Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie) vertreten sein.

In kleineren und mittleren Kreisen besteht die Möglichkeit, dass die Mitglieder des Spruchkörpers auch Aufgaben wahrnehmen, welche in den Bereich des Fachsekretariates gehören. Dies ist eine Möglichkeit, den Stellenanteil der Mitglieder des Spruchkörpers auf ein Teilpensum von rund 40 % anzuheben. Damit wäre die geforderte Professionalität auch in kleineren Kreisen gewährleistet. Zudem wird durch den Wegfall des Handwechsels an Effizienz gewonnen.

### **c) Fachsekretariat / Abklärungs- und Vollzugsdienst**

Wie im Modell 1 (kantonale Behörde mit integriertem Abklärungs- und Vollzugsdienst) wird im Modell 3 der kommunal-regionale Spruchkörper (mit dem Fachsekretariat und der Kanzlei) und der Abklärungs- und Vollzugsdienst organisatorisch zusammengelegt. Es handelt sich um eine kommunal-regionale Gesamtbehörde, die im Rahmen eines Zweckverbandes geschaffen wird.

Die kommunale respektive regionale (Gesamt-) Behörde ist verantwortlich für die Abklärungen, den Entscheid und Vollzug, sorgt für die Organisation der Behörde und erhebt die erforderlichen Gebühren.

#### **d) Vor- und Nachteile Modell 3**

Das Modell 3 hat folgende Vorteile:

- Effizienz und Effektivität im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht: Die Nähe von Spruchkörper zu Fachsekretariat und Abklärungs- und Vollzugsdienst vereinfacht die Erteilung der Aufträge und die Kontrolle der Ausführung.
- Bürgernahe Aufgaben bleiben in den Regionen: Ziel des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist es, das Selbstbestimmungsrecht schwacher, hilfsbedürftiger Personen zu wahren und zu fördern, gleichzeitig aber auch die erforderliche Unterstützung sicherzustellen und gesellschaftliche Stigmatisierungen zu vermeiden. Sofern diese Ziele nicht erreicht werden, sind die Auswirkungen in erster Linie in der näheren Umgebung, d.h. in der Wohngemeinde (negativ) spürbar. Daraus zeigt sich, dass die Gemeinden ein unmittelbares Interesse an einer guten Regelung haben. Die Motivation ist somit grundsätzlich vorhanden, die Probleme früh anzupacken und aufzuarbeiten, d.h. beim Vollzug und den Abklärungen mitzuhelfen.
- Rückgriff auf bestehendes Netzwerk in den Gemeinden: Insbesondere grössere Gemeinden verfügen über gut ausgebaute, eingespielte Dienste mit guten Kontakten zu verschiedenen Organisationen (z.B. Pro Senectute, Spitex, Jugendarbeit), zu Heimen, Institutionen, Schulen, kennen mögliche Mandatsträger und verfügen oft auch über Möglichkeiten für allfällige Platzierungen. Die Gemeinden können sich bei der Suche nach Lösungen unmittelbar einbringen, was insgesamt zur Qualitätssteigerung beitragen kann. Auch wenn die Situation in den kleineren Gemeinden weniger komfortabel aussieht, so kann dort vielfach auf informelles Wissen zurückgegriffen werden.
- Synergien auf Gemeindeebene: Durch die (regionalisierte) kommunale Zuständigkeit können vermehrt oder zumindest im bisherigen Rahmen Fachleute in den Gemeinden und Regionen behalten werden. Dies schafft Synergien auch zu anderen Bereichen, denn die Gemeinden und Regionen können diese Personen auch in anderen Fachgebieten einsetzen.

Das Modell 3 hat den Nachteil, dass es bei kleinen Behörden schwierig ist, die notwendige Fachlichkeit und eine Einheitlichkeit der Praxis zu gewährleisten. Es sind daher mehr Rechtsmittelverfahren zu erwarten. Eine erhebliche Schwierigkeit ist bei kleineren (Spruch-) Behörden die Sicherstellung qualifizierter Stellvertretungen und der Rund-um-die-Uhr-Erreichbarkeit. Zudem ist das Modell 3 für die Gemeinden eine teurere Lösung: Die Gemeinden, die weniger als 15'000 Einwohner aufweisen, können die Behörde aus den erwähnten Gründen nicht selbst führen. Sie sind also gezwungen, sich für diese Aufgabe in Zweckverbänden zusammenzuschliessen. Dadurch geht die lokale Vertrautheit teilweise verloren. Ein weiterer Nachteil ist, dass die Haftung von Bundesrechts wegen beim Kanton liegt, er aber keinen Einfluss auf das Verfahren und die Entscheide hat (Ausnahme: Rechtsmittelentscheide).

## **4 Finanzielle Auswirkungen**

### **4.1 Kostenkategorien**

Grundsätzlich sind vier Kostenkategorien zu unterscheiden:

- *Behördenorganisation* KESB (einschliesslich Fachsekretariat, Kanzlei, Abklärungs- und Vollzugsdienst);
- *Verfahren bis zur Anordnung der Massnahme* (z.B. Gutachten, Arztberichte usw.);
- *Massnahmeführung* durch amtliche und private Mandatsträger (Besoldungen, Spesen, Entschädigungen);
- *stationärer und ambulanter Massnahmevollzug* (insbesondere Fremdplatzierung von Kindern in Heimen oder Pflegefamilien).

Die oben auf die einzelnen Kategorien aufgeteilten Kosten fallen grundsätzlich bereits heute an. Bereits jetzt kann aber festgehalten werden, dass die vom Bund vorgegebene Lösung (Fachbehörde statt kommunale Vormundschaftsbehörden) Mehrkosten verursachen wird. Der Mehraufwand lässt sich jedoch nur schwer abschätzen: Die Kosten für die bestehenden kommunalen Vormundschaftsbehörden sind nicht leicht zu ermitteln, da der Aufwand in den Gemeinden bisher nicht immer vollständig ausgewiesen wurde (nicht speziell entschädigte Behördenarbeit, keine exakte Deklaration des Abklärungsaufwandes, bei vermögenslosen Personen «Verzicht auf Kosten», etc.) und die Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich der bisherigen Aufwendungen beträchtlich sind.

#### **4.2 Kostenträger nach geltendem Recht**

Im heutigen System tragen die Gemeinden die Kosten für die Behördenorganisation, das Verfahren bis zur Anordnung der Massnahme und die Massnahmeführung (sofern nicht durch die Betroffenen getragen).

Die Kosten der Aufsichtsbehörde und der Rechtsmittelbehörde trägt der Kanton (sofern nicht durch die Betroffenen getragen).

Die Kosten des stationären und ambulanten Massnahmevollzugs tragen ebenfalls die Gemeinden, zumindest soweit die anfallenden Kosten nicht durch Gebühren der Betroffenen, Alimente, Alimentenbevorschussungen, Kinderzulagen und Sozialversicherungen gedeckt sind. An diesen den Gemeinden verbleibenden Restkosten des stationären und ambulanten Massnahmevollzugs (es geht dabei insbesondere um die Kosten für die Platzierung von Kindern) beteiligt sich der Kanton schon bisher zu 25 % (Anteil an den Sozialhilfekosten), d.h. der Gemeindeanteil beträgt effektiv lediglich 75 %. Die bei den Gemeinden respektive beim Kanton verbleibenden Massnahmevollzugskosten lassen sich nur ungefähr ermitteln, da nur beschränkt ersichtlich ist, ob die Massnahme aufgrund von vormundschaftlichen Überlegungen angeordnet worden ist. Das kantonale Sozialamt schätzt diese vormundschaftlich bedingten Aufwendungen insgesamt auf rund 2 Mio. Franken, weist aber ausdrücklich auf die Schätzungsungenauigkeit hin.

<b>Modell geltendes Recht</b>	<b>Total Gemeinden Hochrechnung</b>	<b>Kanton</b>
Vormundschaftsbehörde, Abklärungs- und Vollzugsdienst (inkl. Amtsvormundschaft), inkl. Raumkosten (10 % der Besoldungen) <i>(Lehrlinge und Praktikanten nicht berücksichtigt)</i>	2'800'000.--	0.--
Aufsichtsbehörde	0.--	75'000.--
Stationärer oder ambulanter Massnahmevollzug (Schätzung Sozialamt Fr. 2 Mio.: Der Kanton beteiligt sich an den vormundschaftlich bedingten Kosten zu 25 %).	1'500'000.--	500'000.--
Gebühren	- 385'000.--	- 3'000.--
<b>Total</b>	<b>3'915'000.--</b>	<b>572'000.--</b>

### **4.3 Kostenträger in den vorgeschlagenen Modellen**

Insgesamt ist mit Kosten im Umfang von ca. Fr. 3 Mio. für die Behördenorganisation (inkl. Abklärungs- und Vollzugsdienst) sowie von ca. Fr. 2 Mio. für die Massnahmevollzugskosten zu rechnen.

Bei allen drei Modellen sind sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden an den Kosten beteiligt, d.h. es handelt sich insgesamt um eine sogenannte Verbundfinanzierung. Je grösser die Beteiligung des Kantons im Bereich der *Behördenorganisation* (total Fr. 3 Mio.) wird, umso mehr beteiligt er sich an deren Kosten. Der Kostenteiler bei den *Massnahmevollzugskosten* (total Fr. 2 Mio.) bleibt hingegen wie bisher, d.h. die Massnahmevollzugskosten, welche nicht anderweitig gedeckt sind, werden vom Kanton zu 25 % und den Gemeinden zu 75 % getragen. Es handelt sich dabei um den im Sozialhilfegesetz festgelegten Kostenanteil des Kantons an den Sozialhilfekosten.

Diese grundsätzliche Systematik bedeutet folgendes:

- Modell 1: Die Kosten der Behördenorganisation werden vom Kanton getragen. Der Kanton trägt somit nicht nur die durch die Professionalisierung ausgelösten Mehrkosten, sondern *sämtliche* Kosten der Behördenorganisation im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Diese Kostenverlagerung von den Gemeinden zum Kanton ist auf einem anderen Gebiet, respektive durch einen Steuerfussabtausch auszugleichen. Der Anteil an den nicht anderweitig gedeckten Massnahmevollzugskosten bleibt wie bisher (Kanton 25 %, Gemeinden 75 %).
- Modell 2: Die Kosten der Behördenorganisation werden von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen. Dies führt gegenüber dem geltenden Recht zu einer *teilweisen* Verlagerung der Kosten von den Gemeinden zum Kanton. Der Anteil an den nicht anderweitig gedeckten Massnahmevollzugskosten bleibt wie bisher (Kanton 25 %, Gemeinden 75 %).
- Modell 3: Die Kosten der Behördenorganisation werden von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen. Der Kanton trägt jedoch lediglich die durch die Professionalisierung ausgelösten Mehrkosten. Der Anteil an den nicht anderweitig gedeckten Massnahmevollzugskosten bleibt ebenfalls wie bisher (Kanton 25 %, Gemeinden 75 %).

## **5 Auswirkungen auf die Erbschaftsbehörden**

Das neue Erwachsenenschutzrecht hat auch Auswirkungen auf die Erbschaftsbehörde, denn im Kanton Schaffhausen ist die nun wegfallende Vormundschaftsbehörde auch Erbschaftsbehörde. Es braucht jedoch nach wie vor eine Erbschaftsbehörde. Der Kanton hat zu regeln, wer dies künftig sein soll. Es wird vorgeschlagen, die Erbschaftsbehörde gemäss Art. 45 Abs. 1 EG ZGB zu bestimmen: *«Erbschaftsbehörde ist in der Regel der Gemeinderat. Er kann aus seiner Mitte eine besondere Erbschaftsbehörde mit wenigstens drei Mitgliedern bestellen. Der Schreiber der Erbschaftsbehörde und sein Stellvertreter werden vom Gemeinderat gewählt.»*

Viele Gemeinden kennen die Personalunion zwischen Gemeindeschreiber, Vormundschaftsschreiber und Erbschaftsschreiber, oder zumindest eine Kombination von zwei dieser Aufgaben. Wenn die Aufgabe als Vormundschaftsschreiber wegfällt, stellt sich die Frage, ob noch vernünftig grosse Pensen angeboten werden können. Es steht den Gemeinden jedoch frei, gemeinsame Erbschaftsschreiber zu wählen.

## **6 Fragenkatalog**

*vgl. separates Formular*

## **7 Zeitrahmen**

Geplant ist, den vorliegenden Konzeptentwurf (Grundsatzentscheid) mit einer Frist von 3 Monaten in die Vernehmlassung zu geben. Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung wird die Vorlage erarbeitet, welche im Frühsommer 2010 in die Vernehmlassung geht.

Die Gesetzesanpassungen sollten vom Regierungsrat Ende 2010 verabschiedet werden, damit die Vorlage anfangs 2011 dem Kantonsrat vorgelegt werden kann.