

Das neue Erwachsenenschutzrecht

Eine Übersicht über den kantonalen Regelungsbedarf, den Stand der entsprechenden Umsetzungsarbeiten und ein Ausblick auf Unterstützungsangebote*

von Urs Vogel, lic. iur., Master of Public Administration, dipl. Sozialarbeiter, Urs Vogel Consulting, Institut für angewandtes Sozialrecht, Kulmerau, und Prof. Diana Wider, lic. iur., Zentralsekretärin der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) und Dozentin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Das bald 100-jährige Vormundschaftsrecht wird grundlegend erneuert und weicht einem modernen Erwachsenenschutzrecht, das voraussichtlich per 2013 in Kraft tritt. In der nachfolgenden Zusammenstellung werden die wichtigsten Änderungen dargestellt und die Aspekte ausgeleuchtet, die von den Kantonen bis zum Inkrafttreten geregelt werden müssen. Anschliessend werden kurz die Resultate einer Umfrage betreffend Stand der Umsetzungsarbeiten in den Kantonen präsentiert. Im Schlussteil folgt ein Ausblick auf geplante Hilfsmittel und Unterstützungsangebote der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK).

Die gesetzlichen Neuerungen bedeuten in materieller Sicht einen hohen Schulungsbedarf, in formeller Sicht teilweise grosse Veränderungen struktureller wie organisatorischer Art. Entsprechend ist es notwendig, dass die Kantone die entsprechenden Umsetzungsarbeiten engagiert angehen und vorantreiben.

1. Einleitung

Am 19. Dezember 2008 haben National- und Ständerat die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutzrecht, Personenrecht und Kindesrecht) mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedet. Die Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum und mit der Publikation des Gesetzestextes am 6. Januar 2009¹ wird die Referendumsfrist am 16. April 2009 ablaufen. Angesichts der nahezu einstimmigen Zustimmung durch National- und Ständerat und der fehlenden grundsätzlichen Einwände durch massgebende Interessenorganisationen ist nicht mit einem Referendum zu rechnen. Der Bundesrat könnte somit im Verlauf des zweiten Quartals 2009 den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestimmen.

Die Übergangsregelungen zur Einführung des revidierten Rechts finden sich in nArt. 14 und 14a SchlT ZGB. 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

* Version française voir p. 62 ss.

¹ BBl 2009 141 ff.

müssen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden² vorhanden sein, welche die Anforderungen einer interdisziplinären³ Fachbehörde erfüllen (nArt. 440 Abs. 1 ZGB). Im Weiteren sind auf diesen Zeitpunkt hin insb. auch die Instanzen des gerichtlichen Beschwerdewegs festzulegen (nArt. 439 und 450 ZGB), die Aufsichtsinstanzen (nArt. 441 Abs. 1 ZGB) zu bezeichnen und zu entscheiden, ob für das Verfahren spezielle kantonale Bestimmungen angewendet werden (nArt. 450f ZGB).

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 SchlT 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 können, 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 SchlT ZGB; nArt. 420 ZGB).
- Bestehende, durch einen Arzt angeordnete unbefristete fürsorgliche Freiheitsentziehungen⁴ sind innert sechs Monaten von der behandelnden Einrichtung der Erwachsenenschutzbehörde zu melden; über die Weiterführung hat die Erwachsenenschutzbehörde zu entscheiden (nArt. 14 Abs. 4 SchlT ZGB).
- 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 SchlT 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.

In der nachfolgenden Zusammenstellung werden die wichtigsten Neuerungen nochmals genannt, anschliessend wird detailliert auf den Regelungsbedarf eingegangen und eine Übersicht über den Stand der Arbeiten betreffend Umsetzung des revidierten Rechts in den Kantonen gegeben. Am Schluss des Artikels erfolgt ein Ausblick auf geplante Hilfsmittel und Unterstützungsangebote.

² Gemäss nArt. 440 Abs. 3 ZGB hat die Erwachsenenschutzbehörde auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde zu übernehmen, weshalb im Folgenden der Begriff «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde» verwendet wird.

³ Der Begriff «Fachbehörde» wird in der französischen Gesetzesausgabe mit «autorité interdisciplinaire» übersetzt (nart. 440 al. 1 CC), in der italienischen Gesetzesausgabe mit «autorità specializzata».

⁴ Neu: fürsorgliche Unterbringung (vgl. nArt. 426 ff. ZGB).

2. Wichtigste Neuerungen

Die wichtigsten Neuerungen des neuen Erwachsenenschutzrechts sind die folgenden:

- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden als interdisziplinäre Fachbehörden (nArt. 440 Abs. 1 ZGB). Für die innere Organisation sind die Kantone zuständig (insb. Grösse des Spruchkörpers, Verwaltungsbehörde oder Gericht, Milizsystem oder hauptberuflich, kommunal/regional/kantonal);
- neues Massnahmensystem (massgeschneiderte Massnahmen mit oder ohne Einschränkung der Handlungsfähigkeit: Begleitbeistandschaft, Vertretungsbeistandschaft, Mitwirkungsbeistandschaft, umfassende Beistandschaft) mit klar formulierten Aufgaben und Aufträgen an die Mandatsträger/innen;
- Verzicht auf die erstreckte elterliche Sorge (Art. 385 Abs. 3 ZGB). Die Eltern können als Beistände eingesetzt und von gewissen Pflichten (insb. Inventar, Rechenschaftsbericht, Zustimmungserfordernis) befreit werden;
- Ausbau des Rechtsschutzes und Schliessung von Lücken bei fürsorgerischer Unterbringung (Beschränkung der ärztlichen Einweisungskompetenz, Verankerung von wichtigen Verfahrensvorschriften, Regelung der stationären Behandlung ohne Zustimmung der betroffenen Person);
- Beschränkung der Anwendung des Erwachsenenschutzrechts auf natürliche Personen;
- Verzicht auf Veröffentlichungen der Handlungsfähigkeitseinschränkungen;
- Regelung der wichtigsten Verfahrensgrundsätze im Zivilgesetzbuch (kein separates Verfahrensgesetz);
- Förderung des Selbstbestimmungsrechts (Vorsorgeauftrag und Patientenverfügung sind neu im ZGB geregelt);
- Stärkung der Solidarität in der Familie (gesetzliches Vertretungsrecht der Ehegatten und der eingetragenen Partner/innen von urteilsunfähigen Personen);
- Verbesselter Schutz von urteilsunfähigen Personen in Einrichtungen (schriftlicher Betreuungsvertrag, Voraussetzung für Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Aufsicht der Kantone);
- Einführung der direkten Staatshaftung im ganzen Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Die Kantone bestimmen die Regressmöglichkeiten;
- Vertretung des Kindes (nArt. 314a^{bis} ZGB): Die Kinderschutzbehörde prüft die Anordnung einer Vertretung des Kindes insbesondere bei Verfahren der Unterbringung des Kindes oder umstrittener Verfahren betreffend elterliche Sorge oder persönlicher Verkehr.

3. Regelungsbedarf

3.1. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Die Erwachsenenschutzbehörde ist gemäss nArt. 440 ZGB eine interdisziplinäre Fachbehörde und nimmt auch die Aufgaben der Kindesschutzbehörde wahr. Sie wird von den Kantonen bestimmt. Sowohl in der Botschaft wie auch in den Beratungen im National- und Ständerat wurde festgehalten, dass die Kantone in der Ausgestaltung der Behörde – bis auf die Mindestzahl von drei Personen für den Spruchkörper (nArt. 440 Abs. 2 ZGB) und die Auswahl der Mitglieder aufgrund von Kriterien der Fachlichkeit – in der Organisation frei sind. Ziel der Revision ist die Professionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes.

Dies ist angesichts der vielfältigen neuen und veränderten Aufgaben⁵, welche mit der Umsetzung des revidierten Rechts auf die Behörden zukommen, absolut notwendig. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass künftig Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Mandatsträger/innen nicht mehr eingesetzt werden können, was bereits unter heutigem Recht im Grundsatz ein Ausschlussgrund darstellt⁶. Im Weiteren wird die heute an vielen Orten praktizierte Personalunion zwischen Sozial- und Vormundschaftsbehörde angesichts der Anforderungen an eine interdisziplinäre Fachbehörde und der Ausgestaltung als unabhängiges Fachorgan nicht mehr möglich sein, da für die Beurteilung der komplexen psychosozialen Situationen und des entsprechenden Handlungsbedarfs andere Fachkompetenzen notwendig sind als für die Beurteilung von Entscheidungen im Sozialhilferecht. Zudem besteht die Gefahr, dass mit einer allfälligen Personalunion die Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutz mit sachfremden Einflüssen belastet werden.

Bei dieser Ausgangslage sind alle Kantone gefordert, die Behördenorganisation grundsätzlich neu zu überdenken und den neuen Gegebenheiten entsprechend anzupassen. Die VBK hat hierzu Empfehlungen verabschiedet⁷. Eine reine Umbenennung und Überführung der heute bestehenden Behördenstrukturen wird in den wenigsten Fällen den Anforderungen des Bundesrechts genügen. Weil zur Professionalisierung ein gewisses Mengengerüst gehört, ist insb. die Frage des Einzugsgebiets zu prüfen. Erfahrungen aus der Beratung und Begleitung von verschiedenen Behörden verteilt über die gesamte Schweiz lassen zudem darauf schliessen, dass die Frage der personellen Ausstattung der Behörden und Abklärungsdienste vertieft abzuklären ist. Viele Mängel des heutigen Systems sind nicht zuletzt auf mangelnde Ressourcen für die Verfahrensleitung und materielle Abklärung zurückzuführen. Was für die Mandatsführung im revidierten Recht gilt (nArt. 400 Abs. 1 ZGB: Als Beistand darf nur eingesetzt werden,

⁵ Ausführlich zu den Formen und Anforderungen siehe dazu: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde: Aufgaben und erforderliche Kompetenzen, Beilage 2 zu den in Fn. 7 genannten Empfehlungen der VBK, in ZVW 2008, S. 117 ff.

⁶ Art. 384 Ziff. 4 ZGB; CHK ZGB *Affolter/Steck/Vogel*, Art. 382–384 N 10; BBl 2006 7050.

⁷ Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde [Analyse und Modellvorschläge]», in ZVW 2008, S. 63 ff.

wer fachlich geeignet und über die erforderliche Zeit für die Wahrung der Aufgabe verfügt), muss auch für die Fachbehörde gelten.

Das Bundesrecht schreibt im Interesse der Wahrung der Interdisziplinarität und im Hinblick auf die grosse Tragweite insbesondere von Massnahmenentscheiden des Weiteren vor, dass die Behörde «in der Regel als Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern entscheidet»⁸. Gemäss nArt. 440 Abs. 2 ZGB können die Kantone für bestimmte Geschäfte Ausnahmen von dieser Kollegialzuständigkeit vorsehen; diese Geschäfte sind namentlich zu bezeichnen⁹. Dem Wortlaut und Geist des Bundesrechts entsprechend ist die Einräumung der Einzelzuständigkeit mit grosser Zurückhaltung anzuwenden und Entscheiden mit wenig Ermessen und ohne interdisziplinären Beurteilungsbedarf vorzubehalten.

3.2. Beschwerdeinstanzen

Als direkte Beschwerdeinstanz ist ein Gericht vorzusehen (nArt. 450 ff. ZGB). Gemäss Ausführungen in der Botschaft muss es sich nicht um ein Gericht im formellen Sinn handeln, sondern es muss ein Organ sein, welches den Anforderungen gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK genügt¹⁰, ebenso müssen die Anforderungen aus Art. 30 BV und Art. 29a BV erfüllt sein. Dies bedeutet, dass es eine unabhängige, unparteiische und unbefangene, nur dem Recht verpflichtete Behörde sein muss¹¹. Zur Unabhängigkeit gehört zudem die persönliche Unbefangenheit der Mitglieder des Gerichts¹². In einem formellen Gesetz müssen die Zuständigkeit, die Kompetenzen und die Organisation des Gerichts generell-abstrakt geregelt sein, um den Anforderungen von Art. 30 Abs. 1 BV genügen zu können¹³. Das Gericht muss die rechtserheblichen Tatsachen selber ermitteln, die Rechtsnormen auf den individuellen Sachverhalt anwenden und einen materiellen Entscheid fällen. Auch hier ist es Sache der Kantone – je nach kantonalem Recht – ob sie eine oder zwei Instanzen auf kantonaler Ebene als Beschwerdeinstanzen vorsehen¹⁴.

3.3. Aufsichtsinstanzen

Neben der gerichtlichen Beschwerdeinstanz sieht das Bundesrecht nach wie vor eine Aufsichtsinstanz vor (nArt. 441 Abs. 1 ZGB). Die Kantone sind frei, die Aufsicht einem nichtgerichtlichen Organ, d.h. einer Administrativbehörde, oder einem Gericht anzuvertrauen. Sie sind auch frei, das heutige System beizubehal-

⁸ BBI 2006 7073.

⁹ In den VBK-Empfehlungen (vgl. Fn. 7), ZVW 2008 S. 84–86, findet sich eine Liste mit möglichen Ausnahmen.

¹⁰ BBI 2009 7074.

¹¹ Hotz Reinhold, Art. 30 BV N 9, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2002; Art. 191c BV.

¹² Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnelle suisse, Vol. 2, Bern 2000, Rz. 1203 ff.

¹³ Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 573.

¹⁴ siehe auch VBK-Empfehlungen (Fn. 7), ZVW 2008, S. 94 Fn. 73.

ten, wonach die Kantone zwei Instanzen, eine untere und eine obere Aufsichtsbehörde, vorsehen können¹⁵. Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) empfiehlt, die Aufsicht einstufig auszugestalten und organisatorisch als Inspektorat bei der gerichtlichen Beschwerdeinstanz anzusiedeln¹⁶.

Ziel der Aufsicht ist es, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Soweit der Bund von seiner Kompetenz, Vorschriften über die Aufgaben der Aufsicht zu erlassen (nArt. 441 Abs. 2 ZGB), keinen Gebrauch macht, richten sich die konkreten Aufgaben und Kompetenzen nach kantonalem Recht. Ausgeschlossen sind materielle Entscheidungskompetenzen im Einzelfall gegenüber Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; eine Neu Beurteilung und Änderung des Entscheides ist nur durch die ordentliche Beschwerdeinstanz im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens möglich (nArt. 450 ff. ZGB)¹⁷.

3.4. Verfahren

Das revidierte Gesetz überlässt es den Kantonen, nach welchem Recht das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und der Beschwerdeinstanz geregelt wird. Vorbehalten sind die Spezialnormen, welche im revidierten Recht vorgesehen sind (Verfahrensgrundsätze, vorsorgliche Massnahmen, Anhörung, Mitwirkung, etc. – vgl. nArt. 443 ff. ZGB). Regeln die Kantone nichts Besonderes, so ist sinngemäss die schweizerische Zivilprozessordnung anwendbar (nArt. 450f ZGB), welche ebenfalls – wie das neue Erwachsenenschutzrecht – am 19. Dezember 2008 von National- und Ständerat verabschiedet wurde und voraussichtlich per 1.1.2011 in Kraft tritt.

Im Sinne einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verfahrensabgleichung zwischen den verschiedenen Kantonen ist zu hoffen, dass sich viele Kantone für die sinngemässe Anwendung der eidgenössischen ZPO entscheiden, damit sich auch im Verfahrensrecht eine schweizerische Rechtspraxis im Kindes- und Erwachsenenschutz entwickeln kann.

3.5. Weiterer Regelungsbedarf durch die Kantone

Neben den oben genannten Haupt-Punkten haben die Kantone folgende weiteren Aspekte im Rahmen von kantonalen Ausführungsbestimmungen zu regeln:

- Bestimmungen über die Aufsicht über 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);

¹⁵ BBl 2006 7074.

¹⁶ VBK-Empfehlungen (Fn. 7), ZVW 2008 S. 94 f.

¹⁷ BBl 2006 7074.

- 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 die Zuständigkeit der Behörde des Heimatortes (statt der Wohnsitzbehörde im gleichen Kanton), sofern auch die Unterstützung bedürftiger Personen zumindest teilweise der Heimatgemeinde obliegt (nArt. 442 Abs. 4 ZGB);
- allfällige Bestimmungen (Kann-Vorschrift) über Meldepflichten, 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);

Die ergänzenden kantonalen Anordnungen sind gemäss nArt. 52 Abs. 4 SchlT ZGB dem Bundesamt für Justiz zur Kenntnis zu bringen.

3.6. Vom Bund zu regelnde Aspekte

Neben dem Inkrafttreten, das vom Bundesrat bestimmt wird, hat der Bund folgende Ausführungsbestimmungen zu erlassen:

- Bestimmungen über die auf Antrag möglichen Eintragungen betreffend Vorsorgeauftrag in der zentralen Datenbank Infostar durch die Zivilstandsämter (Vorhandensein eines solchen; allenfalls Hinterlegungsort), namentlich den Zugang zu den Daten (nArt. 361 Abs. 3 ZGB);
- Bestimmungen über die auf Antrag möglichen Eintragungen betreffend Patientenverfügung auf der Versicherungskarte, namentlich den Zugang zu den Daten (nArt. 371 Abs. 2 ZGB);
- Bestimmungen über die Anlage und die Aufbewahrung des Vermögens (nArt. 408 Abs. 3 ZGB);
- Allfällige Bestimmungen (Kann-Vorschrift) über die Aufsicht der Aufsichtsbehörden (nArt. 441 Abs. 2 ZGB).

3.7. Zeithorizont

Die Inkraftsetzung des neuen Rechts wird nicht vor 1.1.2012, tendenziell eher auf 1.1.2013¹⁸, erfolgen. Damit bleibt den Kantonen rund zweieinhalb resp. dreieinhalb Jahre Zeit, die neue Behördenorganisation und die weiteren genannten Aspekte zu konzipieren, im politischen Prozess zu beschliessen und strukturell-organisatorisch umzusetzen. Angesichts der zu erwartenden Veränderungen ist

¹⁸ Mit der Umsetzung der eidgenössischen Strafprozessordnung (voraussichtlich 1.1.2011) und der eidgenössischen Zivilprozessordnung (voraussichtlich ebenfalls 1.1.2011) sind die Kantone mit organisatorisch strukturellen Veränderungen sehr stark gefordert.

das eine relativ kurz bemessene Zeitperiode. Deshalb ist es notwendig, dass die Kantone sich mit Engagement den kommenden Veränderungen annehmen.

4. Stand der Umsetzungsarbeiten in den Kantonen

Im November 2008 hat die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) die Kantone betreffend den Stand der Arbeiten zur Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts befragt. Im Fragebogen wurden die Kantone nach dem Start und der Form der Arbeitsorganisation, den ersten Ergebnissen und den Tendenzen befragt. Alle 26 Kantone haben den Fragebogen beantwortet¹⁹.

4.1. Form der Arbeitsorganisation und Beginn der Arbeiten

In 18 Kantonen waren Ende 2008 bereits Projektgruppen eingesetzt, Aufträge an die Verwaltung erteilt oder externe Personen mit Vorarbeiten beauftragt. Von diesen haben 11 Kantone (BL, BS, GE, LU, OW, SZ, SG, SH, TG, TI, ZH) die Arbeiten im Jahr 2008 aufgenommen, 4 Kantone (AG, BE, NE, VD) im Jahr 2007 und 1 Kanton (VS) im Jahr 2006. In 2 Kantonen (FR und GL) haben bereits Reorganisationen stattgefunden, welche auf die Behördenorganisation gemäss neuem Erwachsenenschutzrecht ausgerichtet sind.

In 8 Kantonen (AR, AI, GR, JU, NW, UR, SO, ZG) sind im Zeitpunkt der Umfrage formell noch keine Arbeiten aufgenommen worden, teilweise aber geplant für das 1. Halbjahr 2009 (AR, AI, GR, SO).

4.2. Erste Ergebnisse

Bei den 16 Kantonen, die die Arbeit bereits aufgenommen haben, ist der Stand der Arbeiten unterschiedlich. In den Kantonen Wallis und Neuenburg liegen bereits Gesetzesentwürfe vor. Bei 4 Kantonen (AG, BE, TI, ZH) liegen externe Fachgutachten mit Analysen und Vorschlägen zur künftigen Behördenorganisation vor. In 2 Kantonen (BS, LU) wurde bereits ein Grundsatzentscheid bezüglich der künftigen Behördenorganisation gefällt: Im Kanton Basel-Stadt wird es eine kantonale Verwaltungsbehörde mit Anwendung von kantonalem Verfahrensrecht sein, im Kanton Luzern wird es eine Verwaltungsbehörde, aber nicht auf kantonalen Ebene, sein.

Die anderen 8 Kantone haben erste Grundlagen erarbeitet oder befinden sich in der Phase der Auftragsklärung.

4.3. Erste Tendenzen

Die Frage bezüglich erster Tendenzen ist sehr unterschiedlich beantwortet worden. Bei 8 Kantonen sind keine Tendenzen ersichtlich, 18 Kantone haben unterschiedlich ausführlich geantwortet.

¹⁹ Siehe detaillierte Ergebnisse der Umfrage 11/2008 bei den Kantonen auf www.vbk-cat.ch unter Rubrik Aktuell, wo ebenfalls die jeweiligen Ansprechpersonen in den Kantonen aufgeführt sind.

Gerichts- oder Verwaltungsbehörde

In 6 Kantonen (AG, FR, GE, NE, TI, VD) wird tendenziell eine Gerichtsorganisation angestrebt, in 7 Kantonen (BL, BS, BE, GL, LU, SO, VS) eine Verwaltungsbehörde. Die anderen Kantone können diesbezüglich noch keine Tendenz angeben.

Zuständigkeit Ebene Kanton oder Ebene Gemeinde

In 13 Kantonen (AG, AR, AI, BS, GE, GL, JU, NE, SH, SO, TI, UR, VD) wird tendenziell eine Zuständigkeit auf der Ebene des Kantons gesehen, in 2 Kantonen (LU, VS) auf der Ebene der Gemeinde. Die anderen Kantone können diesbezüglich noch keine Tendenz angeben.

Operative Tätigkeit: Kantonsebene oder Ebene Region oder Entscheidung der einzelnen Gemeinde

In 7 Kantonen (AG, AR, FR, JU, NE, SO, VD) wird die operative Umsetzung mit Behörden/Gerichten auf Ebene von Regionen erwartet, bei 5 Kantonen (BS, GE, GL, SH, UR) auf kantonaler Ebene. Die anderen Kantone können diesbezüglich noch keine Tendenz angeben.

Anwendung ZPO oder Verwaltungsverfahren

In 5 Kantonen (AG, FR, GE, NE, VD) wird tendenziell das Zivilprozessrecht zur Anwendung gelangen, bei 5 Kantonen (BS, JU, LU, SO, VS) das Verwaltungsverfahrenrecht. Die anderen Kantone können diesbezüglich noch keine Tendenz angeben.

4.4. Problempunkte

Mit einer offenen Frage wurde nach den Hauptproblempunkten gefragt. Die geäußerten Antworten erstaunen nicht:

Die Wahl des geeigneten Behördenmodells stellt die grösste Herausforderung dar, im Besonderen dabei die Frage der Zentralisierung versus Gemeindeautonomie. Die Veränderung der gewachsenen und seit Jahrzehnten geprägten Strukturen verbunden mit Personen, welche – mindestens auf Verwaltungsebene – die Aufgaben professionell ausführen, erweist sich als schwierig. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass aus dem Gesetz keine Hinweise auf die Definition von Fachbehörden abzuleiten sind und im Rahmen der Debatte im National- und Ständerat diesbezüglich sehr vage Aussagen zu finden sind²⁰. Eine möglichst einheitliche Interpretation der Fachlichkeit und Interdisziplinarität unter den Kantonen wird auf dieser Basis sehr schwierig sein und wird die heute bestehende extreme Unterschiedlichkeit in den kantonalen Lösungen kaum beseitigen. Zudem wird diese Frage nicht losgelöst von den anfallenden Kosten zu beantworten sein. In diesem Zusammenhang spielt auch die Fragestellung eine Rolle, ob die Behörde als Hauptamt oder als Milizbehörde auszugestalten ist.

²⁰ AmtBull NR 2008 1535–1538 und AmtBull StR 2008 840.

Ein weiterer von vielen Kantonen angesprochener Punkt ist als Folge davon die Frage der personellen Ausstattung der neuen Fachbehörde. Mit der Revision fallen viele neue Aufgaben (z.B. Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, Pflegeheime, Beurteilung freiheitsbeschränkender Massnahmen, Beurteilung von Zwangsbehandlungen, etc.) und veränderte Aufgaben (insb. massgeschneiderte Massnahmen) bei der Errichtung und periodischen Anpassung der Massnahmen an. Aktuelle Personaldotationen von bereits professionalisierten Behörden können nicht eins zu eins übernommen werden. Zudem muss in den meisten Kantonen eine völlig neue Struktur und Organisation aufgebaut werden, was in der Anfangsphase mit einem nicht zu unterschätzenden personellen Mehraufwand verbunden ist. Es bestehen teilweise grosse Bedenken, dass die politischen Entscheidungsträger die erforderlichen Finanzmittel für diesen Aufbau angesichts der heute herrschenden finanzpolitischen Situation nicht gewähren werden. Um die geforderte Professionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu erreichen und die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts gewährleisten zu können, sind die erforderlichen Mittel trotz angespannter Finanzlage zu sprechen.

Als weiterer wichtiger inhaltlicher Problempunkt wird die Frage der Zuweisung von Entscheidungskompetenzen an eine einzelne Person in der Behörde genannt (nArt. 440 Abs. 2 Satz 2 ZGB). Welche Kompetenzen können delegiert werden, welche müssen zwingend in der Kompetenz des gesamten Spruchkörpers sein? Von der Stossrichtung des Gesetzgebers, der eine interdisziplinäre Behörde fordert, müssen Zuweisungen an Einzelpersonen die Ausnahmen bleiben und beschränkt sein auf Angelegenheiten mit wenig Ermessensspielraum und ohne interdisziplinären Beurteilungsbedarf.

Als weiteren Problempunkt wird bei einer allfälligen Regionalisierung die Frage der Aufteilung der Kosten (nach welchen Kriterien werden die Kosten auf die Gemeinden verteilt, wenn keine kantonale Zuständigkeit gewählt wird?) und die Frage des Wahlkörpers für die Behördenmitglieder genannt.

Als Konsequenz aus diesen angesprochenen Problempunkten wird von vielen Kantonen ein Fachaustausch der zuständigen Projektverantwortlichen über die konkreten Projektergebnisse und die Umsetzung in den einzelnen Kantonen gewünscht.

5. Ausblick und Unterstützungsangebote

Mit Blick auf die Umsetzung des neuen Rechts entsteht ein erheblicher Unterstützungsbedarf: Die gesetzlichen Neuerungen bedeuten in materieller Sicht (neues Massnahmensystem, Vorsorgeauftrag und Patientenverfügung) einen enormen Schulungsbedarf, in formeller Sicht (Verpflichtung zu einer interdisziplinären Fachbehörde) bringen sie teilweise grosse Veränderungen struktureller wie organisatorischer Art mit sich.

Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) möchte die Kantone in der Vorbereitung und Umsetzung des neuen Rechts durch die Aufarbeitung von fachlichen Grundlagen unterstützen.

5.1. Bisherige Projekte

- In einem ersten Schritt wurden Empfehlungen zur Umsetzung der neuen Behördenorganisation entwickelt²¹.
- In einem zweiten Schritt wurde der Planungs-/Regelungsbedarf der Kantone sowie eine Bestandesaufnahme des Stands der Arbeiten in den Kantonen dargelegt (= vorliegender Beitrag).

5.2. Geplante Projekte der VBK

Weiter plant die VBK folgende Projekte:

- Etablierung einer interkantonalen Diskussionsplattform «Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts» (Austausch von Informationen über den Stand betreffend Fortschritte und Schwierigkeiten bei den Umsetzungsarbeiten in den Kantonen, Treffen und/oder internetbasierte Plattform, evtl. geschützter Zugriff für Mitglieder);
- Verschiedene Schulungsangebote für Behördenmitglieder sowie andere Fachpersonen (Entwicklung und Angebot in Kooperation mit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit);
- Massgeschneiderte Schulungen für grössere Sozialdienste und andere Organisationen (Entwicklung und Angebot in Kooperation mit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit);
- Neuauflage der Mustersammlung zum Erwachsenenschutzrecht (inkl. Leitfaden «Umwandlung von alten zu neuen Massnahmen»);
- Neuauflage der Mustersammlung zum Kindes/Adoptionsrecht;
- Mitfinanzierung und allenfalls Mitherausgabe von einschlägigen Publikationen;
- Organisationsberatung, Projektmanagement, Fachberatung und Coaching (Angebote für Kantone, die Umsetzung der neuen Behördenorganisation zusammen mit den Fachpersonen der Kantone zu entwickeln resp. zu unterstützen);
- Anpassung Modell-Handbuch PriMa;
- Anpassung der Vormundschaftsstatistik.

Weitere Ideen zum Unterstützungsbedarf können beim Zentralsekretariat der VBK (vbk@hslu.ch) deponiert werden.

²¹ Publiziert in ZVW 2008 S. 63 ff. Die Empfehlungen können auf www.vbk-cat.ch heruntergeladen oder unter vbk@hslu.ch in gedruckter Form (Kosten: 10.–) bestellt werden.