

# Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

## Grundlagenpapier Umsetzung im Kanton Zug

### Mitglieder der Projektgruppe

Manuela Weichelt-Picard, Regierungsrätin, Projektsteuerung  
Marianne Kohli Caviezel, Generalsekretärin

Denise Häusermann Burri, Juristische Mitarbeiterin Direktion des Innern, Projektleiterin  
Donat Knecht, Leiter Kantonales Sozialamt, Projektleiter

Barbara Hofstetter, Gemeindepräsidentin Steinhausen  
Käty Hofer, Präsidentin SOVOKO, Gemeinderätin Hünenberg  
Jörg Halter, Vormundschaftssekretär Stadt Zug  
Renée Giger, Zuger Fachstelle punkto Jugend und Kind, Baar  
Daniela Panico Peyer, Kantonsrichterin, Kantonsgericht Zug  
Oskar Müller, Bürgerpräsident Bürgergemeinde Baar

Urs Vogel, externer Berater

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary</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 Zug</b> .....	<b>13</b>
3.1 Heutige Organisation .....	13
3.2 Kennzahlen.....	14
3.3 Aktuelle Zahlen der Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz.....	15
3.4 Haltung des Kantons Zug in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Erwachsenenschutzgesetzes im Jahr 2004.....	16
<b>4 Grundmodell der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Zug</b> .....	<b>17</b>
4.1 Überblick mögliche Organisationsvarianten .....	17
4.2 Behörde oder Gericht.....	17
4.3 Fachbehörde .....	18
4.3.1 Anzahl und Ausgestaltung der Behörden .....	18
4.3.2 Aufsichts- und Beschwerdeinstanz .....	19
4.3.3 Verfahrensnormen.....	20
4.3.4 Unterstützende Dienste (Behördensekretariat) .....	20
4.3.5 Kennzahlen .....	23
4.3.6 Zusammenfassung .....	25
4.4 Mögliche Trägerschaftsmodelle.....	26
4.4.1 Vorbemerkungen .....	26
4.4.2 Kanton als Träger .....	26
4.4.3 Gemeinden als Träger.....	27
4.4.4 Beurteilung der Projektgruppe .....	27
<b>5 Organisation der Mandatsführung</b> .....	<b>29</b>
5.1 Aktuelle Situation .....	29
5.2 Konsequenzen für die künftige Organisation.....	29
5.3 Kennzahlen.....	30
5.4 Beurteilung Projektgruppe.....	32
<b>6 Finanzierung</b> .....	<b>33</b>
6.1 Ausgangslage.....	33
6.2 Finanzierung Trägerschaft und Organisation Fachbehörde.....	33
6.3 Finanzierung Trägerschaft und Organisation Mandatsträger .....	34
6.4 Finanzierung der Massnahmekosten .....	34
6.5 Finanzierung der Neuorganisation und Überführung ins neue Recht .....	35
<b>7 Auswirkungen der Neuorganisation auf die bisherigen Mitarbeitenden</b> .....	<b>35</b>
<b>8 Überführung ins neue System</b> .....	<b>36</b>
8.1 Übergangsbestimmungen des ZGB .....	36
8.2 Konsequenzen für die praktische Umsetzung.....	36
8.3 Zeitplan .....	37
8.3.1 Aufbau Fachbehörde und unterstützende Dienste .....	37
8.3.2 Aufbau Mandatsführungszentren.....	38

## Management Summary

Das total revidierte 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, welche als Kollegium die Entscheide fällt und deren Entscheidungen direkt an eine Gerichtsinstanz weitergezogen werden können.

Diese zwingenden bundesrechtlichen gesetzlichen Vorgaben bedeuten für den Kanton Zug, dass eine vollkommen neue Behördenorganisation aufzubauen ist. Ausgehend von den Grössenverhältnissen des Kantons (rund 100'000 Einwohner) und der aktuellen Geschäftslast im heutigen Vormundschaftswesen (rund 1000 geführte Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, jährlich 200 – 250 Neuerrichtungen) ist im Kanton Zug **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 für den Kanton Zug nicht in Betracht gezogen. Die Mitglieder der Fachbehörde erfüllen ihre Aufgabe hauptamtlich. 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 und eine Kammer für Kindes- und Erwachsenenschutz zu schaffen. Die verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz (Regierungsrat) fällt weg. 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 Unterscheid 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, sozialarbeiterischen und 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 oder dezentral durch die lokalen Sozialdienste durchgeführt werden. Die bisherigen Vormundschaftsbehörden der Einwohnergemeinden und der Bürgergemeinden werden auf diesen Zeitpunkt hin abgelöst, ebenso die bisherigen Vormundschaftssekretariate.

Mit der Schaffung von einer zentralen Fachbehörde stellt sich die Frage der **Trägerschaft**. Künftig können nicht mehr die einzelnen Einwohner- oder Bürgergemeinden Trägerinnen sein. Zu entscheiden ist zwischen einer Trägerschaft des Kantons oder der Trägerschaft aller 22 Gemeinden gemeinsam. In einer detaillierten Abwägung der Vor- und Nachteile favorisiert die Projektgruppe die Trägerschaft auf der Ebene des Kantons, da der Neuaufbau unter klarer Führung des Kantons am effizientesten mit einheitlichen Vorgaben erfolgen kann, die Umsetzung des neuen Rechts anschliessend unter klaren und einheitlichen Standards geschieht und der Kanton die entsprechenden Vorgaben direkt durchsetzen kann. Demgegenüber birgt die Schaffung einer Trägerschaft aller Gemeinden grössere Risiken (z.B. Zeitfaktor, komplizierte Entscheidungsstrukturen, unterschiedliche Haltungen, Durchsetzung der Standards bei der Umsetzung).

Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Behördenebene ist **die professionelle Mandatsführung** (heutigen Amtsvormundschaften, Sozialdienste und Fachstellen) zu überprüfen. Parallel zur künftigen Organisation der Fachbehörde ist von der gleichen Trägerorganisation die professionelle Mandatsführung aufzubauen. Im Kanton Zug ist von einem neuen Mandatsführungszentren auszugehen. Dies ist

eine Betriebsgrösse, welche es erlaubt, unter professionellen Strukturen effiziente Arbeit zu leisten. Die konkrete Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten und die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe muss beim Aufbau des Mandatsführungszentrums beachtet werden.

Mit der von der Projektgruppe favorisierten Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes wird neu der Kanton die Trägerschaft sowohl über die Fachbehörde wie auch die professionelle Mandatsführung übernehmen. Gemäss dem Grundsatz aus dem ZFA wird somit neu **der Kanton die Organisationskosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes übernehmen**. Dies bedeutet eine grössere Verschiebung von Kosten, welche heute von den Gemeinden getragen werden, an den Kanton. Zu prüfen ist ein allfälliger Lastenausgleich.

Von der Neuorganisation werden in jedem Fall, auch wenn eine andere Trägerschaft gewählt wird, die **bisherigen professionellen Mitarbeitenden** im Vormundschaftswesen in den Einwohnergemeinde- und Bürgergemeindeverwaltungen 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 mit dem Inkrafttreten des revidierten Rechts sich die Behördenorganisation und das Verfahren nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere müssen die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden vorhanden sein und funktionieren können, denn die bisherigen Behörden verlieren mit dem Inkrafttreten per sofort ihre Zuständigkeit. Damit die Behörde am 1. Januar 2013 betriebsbereit ist, ist von einem Vorlauf von rund zwölf Monaten auszugehen, was 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.

## 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).

Im Weiteren sind die Auswirkungen der Regelungen über die Vorsorgevollmachten und Patientenverfügungen auf das Zivilstandswesen (Registrierung, Meldepflichten) und das kantonale Datenschutzgesetz zu prüfen.

---

<sup>1</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.

<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 Kindesschutzbereich 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 Prozessarmut zu erheblichem Mehraufwand in bisher nicht vertrauten Sachbereichen (Prüfung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 29 Abs. 3 BV) führt. 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. Für die KESB bedeuten diese Tendenzen ein erhöhtes Mass an verfahrensrechtlicher Sorgfalt und an profunder 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> BBl 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>- Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen</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 Buchhaltungskennntnisse</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

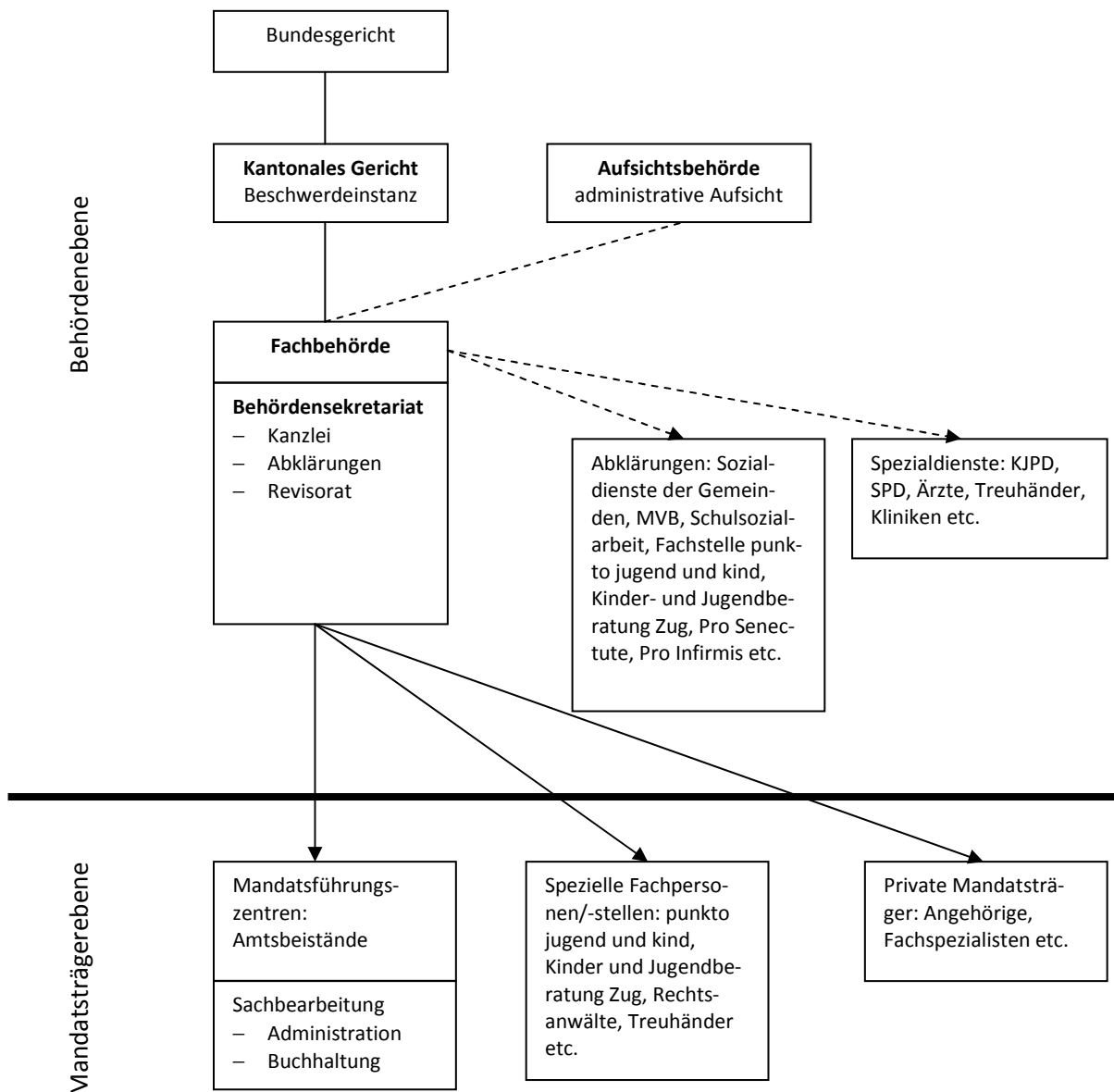
Wichtig ist, dass bei einer professionellen Behörde diese Ressourcen zu einem grossen Teil innerhalb der Organisation vorhanden sind und nicht von externen Leistungsanbietern bezogen werden müssen. Nur so kann sich die Fachbehörde zu einem klaren Kompetenzzentrum entwickeln.

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 (z.B. Fachstelle punkto Jugend und Kind, Kinder- und Jugendberatung Zug), der Schulsozialarbeit und der Lehrerschaft darstellen. Diese freiwilligen Beratungsstellen erfüllen teilweise heute 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 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 (Fachstelle punkto jugend und kind, Kinder- und Jugendberatung Zug) erledigt werden und die Fachbehörde mit ihrem Stab die Verfahrensleitung und die erforderlichen verfahrensleitenden Entscheidungen treffen sowie die Anhörungen durchführen, im Erwachsenenbereich in der Regel basierend auf Amtsberichten der lokalen Stellen neben der Verfah-

rensleitung auch eigene Untersuchungen wie Augenschein und Gespräche mit den beteiligten durchführen.

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.
- Stellvertretung ist durch einen qualifizierten Mitarbeiter 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 Quellenhinweis in Fn 3, insbesondere Seite 98-101

### 3 Ausgangslage im Kanton Zug

#### 3.1 Heutige Organisation

Der Kanton Zug hat gemäss Bevölkerungsstatistik 2008 per 31.12.2008 109'861 Einwohnerinnen und Einwohner<sup>7</sup> und ist politisch aufgeteilt in 11 politische Einwohnergemeinden (Zug 25'646; Oberägeri 5'323; Unterägeri 7'834; Menzingen 4'361; Baar 21'398; Cham 14'158; Hünenberg 8'361; Steinhausen 8'716; Risch 8'657; Walchwil 3'463; Neuheim 1'944). Parallel zu den Einwohnergemeinden existieren im Kanton Zug zudem 11 Bürgergemeinden.

Die behördlichen Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden im Kanton Zug gestützt auf § 8 EG ZGB ZG auf Gemeindeebene durch den Gemeinderat oder eine spezielle Vormundschaftskommission wahrgenommen. Für die an ihrem Heimatort wohnenden Gemeindebürger ist gemäss § 12 EG ZGB ZG der Bürgerrat Vormundschaftsbehörde. Auch hier können die Bürgerräte spezielle Vormundschaftskommissionen vorsehen. Es bestehen somit 22 verschiedene Vormundschaftsbehörden respektive Vormundschaftskommissionen, wobei sich die Situation (Fallzahlen / Organisationsform) der Bürgergemeinden von derjenigen der Einwohnergemeinden klar unterscheidet. Bei den Bürgergemeinden wird die Funktion des Vormundschaftssekretärs zumeist von dem für das Ressort Vormundschaftswesen zuständigen Bürgerrat oder dem Bürgerschreiber wahrgenommen. Die Einwohnergemeinden verfügen allesamt über eigene Vormundschaftssekretariate (Vormundschaftssekretärinnen und Vormundschaftssekretäre), deren Spezialisierungsgrad entsprechend den Fallzahlen variiert. Der Aufwand der Vormundschaftssekretäre für das Vormundschaftswesen beträgt zwischen 10 bis 100 Stellenprozente. Die Entscheidungsebene ist im Kanton Zug, wie im Übrigen in den meisten Kantonen der Schweiz, beim Gemeinderat 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.

Für die operative Umsetzung der verfügten Mandate sind unterschiedliche Organisationsformen vorhanden. Die Stadt Zug verfügt als einzige Gemeinde über eine Amtsvormundschaft, in der Gemeinde Baar werden die Mandate durch Fachpersonen im polyvalenten Sozialdienst geführt. Die Mandate der Einwohnergemeinden Risch und Hünenberg sowie der Bürgergemeinden Cham, Hünenberg und Risch werden von der Betreuungsstelle Ennetsee geführt (2 Amtsvormundinnen). Die Berggemeinden (Einwohner- und Bürgergemeinde Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Neuheim) haben sich zur Führung von schwierigen vormundschaftlichen Mandaten vertraglich zusammengeschlossen und werden vom Vormundschaftssekretariat der Einwohnergemeinde Unterägeri fachlich unterstützt. Die Mandate werden teilweise von einer Amtsvormundin (angestellt bei der Einwohnergemeinde Unterägeri) und teilweise von privaten Mandatsträgern geführt. Zum Teil werden Mandate auch direkt von der Bürgergemeindeschreiberin oder von Mitgliedern des Bürgerrates geführt.

Allen Bürger- und Einwohnergemeinden steht zudem die Möglichkeit offen, mit den Abklärungen im Kinderschutz wie auch für die Führung von Kinderschutzmandate die Fachstelle punkto jugend und kind oder die Kinder- und Jugendberatung Zug zu beauftragen. Im Erwachsenenbereich führt die pro senectute zurzeit noch einige Mandate, neue werden aber nicht mehr angenommen.

---

<sup>7</sup> Quelle <http://www.zug.ch/behoerden/direktion-des-innern/direktionssekretariat/volkszaehlung2010/statistik> (Stand 31.12.2008)

### 3.2 Kennzahlen

Im Juli wurde bei den allen Einwohner- und Bürgergemeinden das aktuelle Stellenetat für die Erledigung der Aufgaben der Vormundschaftsbehörde (Behördenarbeit und Vormundschaftssekretariatsarbeit) erhoben (Umfrage vom 24. Juli 2009). In der nachfolgenden Tabelle sind die gemeldeten Zahlen der einzelnen Gemeinden aufgeführt und zusammengezogen:

Einwohner- gemeinde (Einwohnerzahl)	Stellenprozente Vormundschaftssekretariate				Stellenprozente Vormundschaftsbehörde (Gemeinderat)			
	Vormund- schafts- sekretär/in insgesamt %	Vormund- schafts- sekretär/in Vorm.wesen %	übrige MA %	<b>Total Vorm. wesen %</b>	Sozial- vorste- her/in insgesamt %	Sozial- vorsteher/in Vorm.wesen %	übrige Gde.rät/innen + Gemeinde- schreiber/in %	<b>Total Vorm. wesen %</b>
25'646	130	130	30	<b>160</b>	80	20	25	<b>45</b>
21'398	100	50	55	<b>105</b>	50	15	35	<b>50</b>
14'158	70	70	60	<b>130</b>	40	5	5	<b>10</b>
8'716	60	60	10	<b>70</b>	35	5	15	<b>20</b>
8'657	100	80	50	<b>130</b>	35	7	25	<b>32</b>
8'361	80	80	15	<b>95</b>	50	7	25	<b>32</b>
7'834	60	60	100	<b>160</b>	35	15	25	<b>40</b>
5'323	50	25	5	<b>30</b>	40	7	15	<b>22</b>
4'361	90	30	90	<b>120</b>	25	8	25	<b>33</b>
3'463	70	15	0	<b>15</b>	30	7	12	<b>19</b>
1'944	60	20	25	<b>45</b>	20	5	12	<b>17</b>
<b>TOTAL</b>	<b>870</b>	<b>620</b>	<b>440</b>	<b>1'060</b>	<b>440</b>	<b>101</b>	<b>219</b>	<b>320</b>

Bürger- gemeinden (Bürgerzahl)	Bürgerschreiber/in insgesamt	Bürgerschrei- ber/in Vorm.-wesen	Bürgerrat "Sozialvorsteher/in" insgesamt	Bürgerrat "Sozialvorsteher/in" Vorm.wesen
16'287	411 %	62 %	109 %	36.5 %

Bei den Einwohnergemeinden sind die Bereiche Vormundschaftswesen und Soziales nicht in allen Gemeinden organisatorisch getrennt. Lediglich in der Stadt Zug und in den Gemeinden Cham, Steinhausen, Risch, Unterägeri, Menzingen besteht eine organisatorische Trennung. Indes ist der Vormundschaftssekretär dieser Gemeinden zum Teil auch für Bereiche ausserhalb des Vormundschaftswesens zuständig. Bei den Bürgergemeinden beträgt der Aufwand für das Vormundschaftswesen des zuständigen Bürgerratsmitgliedes und des Bürgerschreibers bzw. der Bürgerschreiberin bei allen Bürgergemeinden zusammen rund 100 Stellenprocente (Bürgerräte 36.5%, Bürgerschreiber/innen 62%). Insgesamt sind bei den Einwohnergemeinden die Vormundschaftssekretariate heute mit ungefähr 10,5 Vollzeitstellen (100%) dotiert, demgegenüber der Spruchkörper (Gemeinderat als Vormundschaftsbehörde) lediglich 320 Stellenprocente in Anspruch nimmt. Zusammen mit den Bürgergemeinden ergibt dies ca. 1'120 Stellenprocente (11,2 100%-Stellen) in den Vormundschaftssekretariaten, ca. 350 Stellenprocente (3,5 100%-Stellen) in den Vormundschaftsbehörden (Spruchkörper) und somit insgesamt 1'470 Stellenprocente (14,7 100%-Stellen) im Vormundschaftswesen.

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

Als aktuellste Daten der vormundschaftsbehördlichen Mandate im Kanton Zug sind die Zahlen aus dem Jahr 2008 verfügbar, welche bei der Direktion eingereicht aber noch nicht publiziert wurden. Publiziert sind die Daten aus dem Jahre 2007<sup>8</sup> und früher.

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Bestehende Massnahmen Erwachsene	637	630	553	507	554	471	455
Bestehende Massnahmen Kinder	300	325	246	240	230	208	194
<b>Total bestehende Massnahmen</b>	<b>937</b>	<b>955</b>	<b>799</b>	<b>747</b>	<b>784</b>	<b>679</b>	<b>649</b>

Neu errichtete Massnahmen Erwachsene	109	111	86	74	82	79	81
Neu errichtete Massnahmen Kinder	93	137	97	92	80	86	80
<b>Total pro Jahr neue Massnahmen</b>	<b>202</b>	<b>248</b>	<b>183</b>	<b>166</b>	<b>162</b>	<b>165</b>	<b>161</b>

Die Zahlen sind über die letzten Jahre stetig und stark angestiegen, sowohl bei den bestehenden Massnahmen wie auch bei den Anordnungen. Insbesondere im Jahr 2007 hat die Anzahl der Anordnungen von Massnahmen um einen Drittel zugenommen, im Jahr 2008 hat es eine leichte Entspannung gegeben. Prognosen für die Zukunft sind schwierig zu machen, der generelle Trend in der Schweiz zu vermehrt vormundschaftlichen Anordnungen, respektive dem Einpendeln auf einem hohen Niveau spiegelt sich aber auch im Kanton Zug wieder.

<sup>8</sup> ZVW 2008, S. 515 ff.

### 3.4 Haltung des Kantons Zug in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Erwachsenenschutzgesetzes im Jahr 2004

In seiner Vernehmlassung<sup>9</sup> zum Vorentwurf des neuen Erwachsenenschutz hat sich der Regierungsrat des Kantons Zug grundsätzlich positiv zum Revisionsanliegen geäußert und insbesondere die Verstärkung der persönlichen Betreuung und bessere Verwirklichung der verfassungsmässigen Ansprüche und der gewandelten gesellschaftlichen Auffassungen begrüßt. Die neuen Instrumente (Vorsorgeauftrag, Massnahmen nach Mass, Ausdehnung der fürsorgerischen Unterbringung) erfordern aber erhöhte Fachkompetenz. In diesem Zusammenhang wurde die angestrebte Professionalisierung ausdrücklich begrüßt. Der Regierungsrat führte damals aus, dass

- die Professionalität/Qualität verbessert werden müsse (betrifft Spruchbehörde wie auch vorgelagerte und ausführende Dienste und Personen);
- Interdisziplinarität umgesetzt und gefördert werden müsse;
- die neue Organisationsform den Anforderungen der EMRK entsprechen müsse.

Die damals vorgeschlagene Lösung (zwingend vorgeschriebenes interdisziplinär zusammengesetztes Fachgericht) wurde aber abgelehnt. Der Regierungsrat vertrat die Ansicht, dass es den Kantonen freigestellt werden sollte, wie sie die Fachlichkeit und Professionalität gewährleisten wollen.

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

---

<sup>9</sup> Aus: Zusammenstellung der Vernehmlassungen, Vorentwurf für eine Revision des Zivilgesetzbuches, Bern, Oktober 2004 (<http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0004.File.tmp/ve-ber.pdf>)



## **4 Grundmodell der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Zug**

### **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 Zug notwendig. Generell sind folgende Organisationsvarianten möglich:

- Kantonale Trägerschaft mit einer Gerichtsorganisation
- Kantonale Trägerschaft mit einer Behördenorganisation
- Trägerschaft Gemeinden (ev. Bürgergemeinden) mit einer Behördenorganisation

### **4.2 Behörde oder Gericht**

Der Kanton Zug 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, vorbehältlich 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 (Es wird nur über die Parteivorbringen verhandelt und geurteilt) geprägt. Ganz anders verhält es sich im Kindes- und Erwachsenenschutz. Hier handelt es sich, vorbehältlich weniger Ausnahmen im Kinderbereich, ausschliesslich um Verfahren unter Offizialmaxime (Die Behörde klärt alles selber von Amtes wegen ab und ist nicht an die Anträge der Parteien gebunden). 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.
- 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 Zug im Rahmen der Einführung der neuen eidgenössischen Zivilprozessordnung (ZPO), die aktuell vorbereitet wird, nicht vorgesehen.
- Die heutige Zivilgerichtsorganisation verfügt über Richter, Schreiber und 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.

Die Arbeiten der Anpassungen an die eidgenössische Straf- und Zivilprozessordnung im Kanton Zug sind bereits im Gang, die Schaffung von Familiengerichten steht nicht zur Diskussion. Die Variante Gericht im Kindes- und Erwachsenenschutz wird in der Deutschschweiz mehrheitlich nicht verfolgt. Das Zuger Kantonsgericht hat bis anhin diese Variante nicht favorisiert. Die Projektgruppe hat unter Abwägung dieser Gesichtspunkte entschieden, die Gerichtsvariante für den Kanton Zug nicht weiter zu verfolgen.

## 4.3 Fachbehörde

### 4.3.1 Anzahl und Ausgestaltung der Behörden

Aus Gesetz (nArt. 440ff ZGB) und den Erläuterungen der Botschaft<sup>10</sup> ergeben sich folgende bundesrechtliche Minimalanforderungen an die Organisation der Fachbehörde, welche zwingend zu erfüllen sind:

- Bei der Fachbehörde muss es sich um **eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde** handeln, deren Mitglieder aufgrund ihres Sachverstandes, den sie sich durch Ausbildung, Praxis oder Weiterbildung angeeignet haben, bestimmt werden.
- 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)
  - Medizin (Allgemeinmedizin, Geriatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Erwachsenenpsychiatrie)
  - Vermögensverwaltung/Treuhand
  - Management und Personalführung
- Die Fachbehörde hat in **der Regel im Kollegium** entscheiden.
- Der Kanton kann festlegen, in welchen Bereichen auch als Einzelbehörde verfügt werden kann.
- Die Erreichbarkeit zu Bürozeiten und in Bezug auf die fürsorgerische 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.** Diese können 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 reine kommunale Behörde wie bisher im Kanton Zug nicht in Frage kommt, weil keine Gemeinde im Kanton Zug über eine Grösse verfügt, die vom Mengengerüst her eine professionelle Ausgestaltung der Fachbehörde mit hauptberuflich tätigen Personen ermöglicht. Bei einer Vielzahl von Gemeinden wäre zudem die Rekrutierungsbasis für eine Fachbehörde zu klein. Dies gilt umso mehr für die Ebene der Bürgergemeinden, die eine sehr geringe Anzahl von Mandaten verteilt auf den ganzen Kanton Zug betreuen. Basierend auf den Empfehlungen VBK (siehe vorne unter Punkt 2.5) ist im Kanton Zug von einer bis maximal zwei Fachbehörden auszugehen. Mit dieser Geschäftslast lässt sich von den erforderlichen Ressourcen eine funktionierende professionelle Behörde mit entsprechender Sachbearbeitungs- und Abklärungsunterstützung aufbauen. Die aktuellen Fallzahlen im Kanton Zug (rund 1000 laufende und 200-250 neu angeordnete Fälle) lassen aus Sicht des Aufbaus einer hauptberuflichen Behördentätigkeit eher auf eine einzige Behörde für den ganzen Kanton schliessen.

---

<sup>10</sup> BBL 2006 7073ff

Aus Sicht der Projektgruppe ist deshalb der Aufbau **einer zentralen Fachbehörde** zu empfehlen, die aus fünf Personen besteht und in der Regel als Dreier-Gremium tagt. Das Präsidium soll vorzugsweise von einem Juristen oder einer Juristin wahrgenommen, 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 auch allenfalls 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 werden und die Stellvertretung bei Abwesenheit von Behördenmitgliedern kann bei einem Fünfer-Gremium 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.

Das Präsidium ist mit 100 Stellenprozenten zu dotieren, die anderen vier Mitglieder mit mindestens 80 Stellenprozenten damit eine ausgewogene Beteiligung und Belastung erreicht werden kann. Neben der reinen Behördensitzungstätigkeit übernehmen die Mitglieder der Behörde auch konkret eigene Abklärungen, führen Anhörungen durch und arbeiten eng mit weiteren Fachpersonen zusammen. Insbesondere das Mitglied mit dem pädagogisch/psychologischen Hintergrund wäre für die Vernetzung mit der Schule und entsprechenden Organisationen zuständig, das Mitglied mit Sozialarbeits hintergrund für die Vernetzung 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 das Mitglied mit dem medizinischen Hintergrund für die Vernetzung mit den medizinischen Einrichtungen, im Besonderen mit den psychiatrischen Institutionen.

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 aus Bundesrecht **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>11</sup>. Im Bereich der allgemeinen Aufsicht aber sind die Kantone in der Bestimmung der Behörden frei (nArt. 441 Abs. 1 ZGB).

Sachlogisch ist mit der Organisation der Fachbehörde als Verwaltungsbehörde das kantonale Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz vorzusehen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug ist bereits heute die gerichtliche Beschwerdeinstanz im Vormundschaftswesen und verfügt 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, lediglich nur noch eine materielle Beschwerdeinstanz innerhalb des Kantons vorzusehen. Ob ein zweistufiges Beschwerdeverfahren wie bisher (heute Regierungsrat – Verwaltungsgericht) auch auf gerichtlicher Stufe noch vorzusehen ist, wird noch zu prüfen sein. Im Jahr 2007 wurden vom Regierungsrat 12 Beschwerden im Vormundschaftsrecht erledigt, vom Verwaltungsgericht 4 Vormundschaftsbeschwerden und 29 FFE, im Jahr 2008 vom Regierungsrat 18 Beschwerden im Vormundschaftsrecht, vom Verwaltungsgericht 4 Vormundschaftsbeschwerden und 37 FFE. Mit der Aufhebung des zweistufigen Ver-

---

<sup>11</sup> Siehe dazu Botschaft BBl 2006 7074 und 7083ff

fahrens würde alles beim Verwaltungsgericht vereint. Dies erfordert aber zusätzliches Fachwissen und Ressourcen auf der Stufe des Verwaltungsgerichts, da neue und bisher nicht bearbeitete Themenbereiche beurteilt werden müssen und sich die Zahl der zu beurteilenden Beschwerden beim Verwaltungsgericht stark vergrössern wird.

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 und der entsprechenden Direktion wahrgenommen. Es bestand bisher die Gefahr einer gewissen Vermischung zwischen der aufsichtsrechtlichen und der beschwerderechtlichen Tätigkeit. 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 Fachaustausch 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 im Kanton Zug das Verfahren generell nach den gesetzlichen Bestimmungen Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz; 162.1) vom 1. April 1976 richtet.

#### 4.3.4 Unterstützende Dienste (Behördensekretariat)

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 Entscheidvorbereitung kann durch Dritte sichergestellt werden (nArt. 446 ZGB), wobei sich aus den Materialien ergibt, dass je schwerer der Grundrechtseingriff wiegt, umso mehr die Fachbehörde auch selber mit der Entscheidvorbereitung 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):

- Erhebung des Sachverhalts (nArt. 446 Abs. 2 ZGB): Grundsätzlich sind sämtliche Beweismassnahmen delegierbar(BBI 2006 7078) also z.B. Augenschein, Einvernahme, Expertengutachten, Fachbericht

---

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

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 Einwohnergemeinden 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 im Kanton Zug neu zu definieren.

**Zwingend 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 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 werden wie bisher aus einer laufenden freiwilligen Beratung und Begleitung gestützt auf das Sozialhilfegesetz (persönliche Sozialhilfe) oder andere freiwilligen Beratungsangebote (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 **zwei Haltungen** 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 Fachstellen (z.B. KJPD, Fachstelle punkto jugend und kind, Kinder- und Jugendberatung Zug) mit konkre-

ten Abklärungen respektive Gutachten beauftragt. Der Vorteil dieser Form der Abklärung ist 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.

- **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 oder Fachstellen (punkto jugend und kind, Kinder- und Jugendberatung Zug) 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 respektive, falls delegiert, den Fachstellen 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 Gebiet des Kantons Zug 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 ist 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 Erwachsenenschutz (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 bei einer zentralen Fachbehörde nicht mehr identisch mit der Gemeinde sein wird. Diese Neuorganisation wird auf die strukturelle und personelle Situation der heutigen Sozialdienste Auswirkungen haben.

Zusätzlich kann in den kantonalen Verfahrensnormen der Einbezug des Sozialvorstehers oder der Sozialvorsteherin im Rahmen der Abklärung durch ein formelles Anhörungsrecht gesetzlich verankert werden. So erhalten die jeweiligen Gemeinden die Gelegenheit, ihr konkret lokales Wissen und Vernetzung im Einzelfall einzubringen, auch wenn keine vertiefte Sozialabklärung stattfinden sollte. Zudem kann die Gemeinde zu allfälligen Massnahmekosten, welche je nach Situation durch das zuständige Gemeinwesen sozialhilferechtlich zu tragen sind, Stellung zu nehmen.

Die Projektgruppe favorisiert grossmehrheitlich die zentralisierte Abklärung, da die Vorteile der klaren Leitung der Abklärung, der gleichen Standards, der Möglichkeit der Vernetzung im überschaubaren Kantonsgebiet, des gegenseitigen Fachaustausches und der Weiterentwicklung der Wissenspflege der Stellvertretung und der jederzeitigen Verfügbarkeit der Ressourcen für die Umsetzung des neuen Rechts wichtig sind. Zudem kann der lokale Bezug im Einzelfall bei Bedarf durch Spezialaufträge sichergestellt werden. Zwei Mitglieder der Projektgruppe können sich nicht positionieren, ein Mitglied spricht sich klar für die Ansiedelung der Sozialabklärung bei den Gemeinden an, da damit die eine bessere Kontinuität

der bisherigen Facharbeiten auf Gemeindeebene und die Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten am besten hergestellt werden kann.

#### 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, welchen 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.

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 1000 bestehenden Massnahmen und rund 250 neu angeordneten Massnahmen rund 11-12 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. Ein Teil dieser Aufgaben wird nun neu von der hauptberuflich tätigen Fachbehörde wahrgenommen, ein grosser Teil wird aber nach wie vor von den unterstützenden Diensten ausgeführt werden.

Die Untersuchung der aktuellen Stellendotierung im Kanton Zug (Umfrage vom 24. Juli 2009) stützen diese Hochrechnungen. Aktuell werden für die knapp 1000 laufenden Mandate und die rund 200 – 250 neuerrichteten Massnahmen ungefähr 11 Vollstellen im Vormundschaftssekretariatsbereich aufgewendet, zusätzlich noch 3.5 Vollstellen für die Behördenarbeit.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde muss neu aufgrund der Zuständigkeitserweiterung, insbesondere in Bezug auf die alleinige Zuständigkeit im Kindesschutzbereich und die Zuständigkeit bei der fürsorglichen Unterbringung mit teilweise verkürzten Fristen, im Prinzip 24 Stunden erreichbar sein. Dies erfordert Ressourcen für den Aufbau einer Pikettorganisation. Das muss bei der Schätzung der erforderlichen Stellenwerte mitberücksichtigt werden. 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 dieser neuen Aufgaben und Zuständigkeiten ist für den Kanton Zug bei einer Behörde mit fünf Mitgliedern auf der Basis von ca. 1000 laufenden Mandaten bei rund 200 -250 Neuentscheidungen mit folgenden Kennzahlen zu rechnen:

<b>Funktion Fachbehörde</b>	<b>Stellen%</b>
Leitungsfunktion/Präsidium Behörde/Juristische Fachkompetenz	180-200
Sozialarbeit/Pädagogik	180-200
Psychologie/Medizin	80-100
<b>Total Stellenwerte Behörde</b>	<b>440-500</b>

<b>Funktion Unterstützende Dienste</b>	<b>Stellen%</b>
Juristische Fachkompetenz/Leitungsfunktion	150 - 200
Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin	250 - 350
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei	300
Inventarisierung/Rechnungsprüfung	250
<b>Total Stellenwerte unterstützende Dienste</b>	<b>850-1100</b>

Die bisherigen Aufwendungen der spezialisierten Fachstellen (punkto Jugend und Kind, Kinder- und Jugendberatung Zug) sind zusätzlich zu diesen Basisressourcen weiter zu führen.

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 und 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 arbeitsbereit 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 war. 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.

---

<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 Zug</b>	
<b>1. Einzugsgebiet der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde</b>	- Eine zentrale Behörde
<b>2. Personelle Zusammensetzung des Spruchkörpers</b>	- Fünfer-Behörde mit zwei Kammern - Präsidium: vorzugsweise Jurist/in - vier hauptamtliche Fachpersonen aus den Bereichen Psychiatrie, Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie, Medizin, Treuhand
<b>3. Status der Fachbehörde</b>	- Spezialisierte Verwaltungsbehörde - Interdisziplinär - Unabhängiges Fachorgan - Keine Koppelung mit anderen Aufgaben (Sozialhilfe)
<b>4. Unterstützende Dienste</b>	- Aufgaben: Verfahrens- und Abklärungsunterstützung, administrative Unterstützung, Kontrolltätigkeit - Qualifizierte Fachpersonen mit juristischem und sozialarbeiterischen Kompetenzen, Finanz- und Verwaltungskompetenzen - Eher zentralisierte Abklärungsressourcen
<b>5. Verfahren</b>	- VRG mit entsprechenden Spezialnormen
<b>6. Aufsichtsbehörde</b>	- Einstufig ausgestaltet - Regierungsrat - Administrative Aufsichtsbehörde
<b>7. Beschwerdeinstanz</b>	- Eher einstufig ausgestaltet - Kammer für Kindes- und Erwachsenenschutz des Verwaltungsgerichts - Rechtsmittelinstanz

## 4.4 Mögliche Trägerschaftsmodelle

### 4.4.1 Vorbemerkungen

Aufgrund der bisherigen Ausführungen kommt eine separate Trägerschaft der Bürgergemeinden als Träger einer Fachbehörde nicht mehr in Frage. Die Bürgergemeinden verfügen über viel zu wenige Mandate, als sich der Aufbau einer hauptberuflichen Fachbehörde, wie das Gesetz es vorsieht, realisieren lässt. Im Verlauf des Projektes ist zu diskutieren, wie die Interessen der Bürgergemeinden in der neuen Organisation miteingebunden werden können. Somit kommen für den Kanton Zug zwei Modelle in Frage, die Trägerschaft auf der Ebene des Kantons und die Trägerschaft auf der Ebene der Einwohnergemeinden.

### 4.4.2 Kanton als Träger

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

Vorteile:

- Eingliederung in eine bestehende Verwaltungsorganisation
- Fachkompetenz durch hohe Fallzahlen
- Klare Strukturen und Zuständigkeiten für den Aufbau einer neuen Behördenorganisation, Aufbau aus einer Hand
- Einbezug der lokalen Kenntnisse im Rahmen des Abklärungsverfahrens, auf Entscheidebene besteht kein Raum für gemeindeautonome Ermessensentscheide
- Staatshaftung durch den Kanton
- Entlastung der Gemeinden von den Kosten des Vormundschaftswesens
- 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)

Nachteile:

- Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht konsequent umgesetzt, Vermischung im Sozialbereich
- Neue Kosten für den Kanton
- Bewirtschaftung neuer Schnittstellen
- Neuaufbau des Fachwissens, nur teilweise bereits vorhanden
- Kündigung von bisherigen Mitarbeitenden in den Gemeinden, allfälliger Know-how Verlust

#### 4.4.3 Gemeinden als Trägerinnen

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 zu grösseren Einzugsgebieten zusammenschliessen. Sie haben zwei Möglichkeiten, sich in Verbandsstrukturen zu organisieren oder eine oder zwei Gemeinde mittels Verwaltungsvereinbarungen mit der Aufgabe zu betrauen (Sitzgemeindemodell).

Vorteile:

- teilweise vorhandene Struktur, wenn Sitzmodell gewählt wird (eine Gemeinde erbringt die Leistungen für alle anderen)
- Bereits bestehende Vernetzung zu Fachstellen
- Fachkompetenz durch hohe Fallzahlen, wenn eine Fachbehörde gebildet wird
- bestehende Zusammenarbeitsverträge (Betreuungsstelle Ennetsee und Gemeindevertrag der Berggemeinden), welche die Führung von Mandaten übernehmen könnten
- Finanzierung wie bisher
- Sicherung der bisherigen Fachkenntnisse

Nachteile:

- Aufbau einer neuen Trägergemeinschaft
- Wenn Verbundlösung: Zeitintensiv und komplizierte Entscheidungswege betreffend Wahl und Bestellung der Behörde und bezüglich administrativer Führung der Fachbehörde
- Enger zeitlicher Rahmen, eine solche Verbundsstruktur aufzubauen (müsste eigentlich ab 2011 funktionsfähig sein)
- Frage der Kostenverteilung (Solidarität oder nach Aufwand?)
- Finanzierung: Gemeinden, aber tendenziell Kostensteigerung aufgrund der Anforderungen an die Professionalität und Wechsel von nicht bezahlter Milizarbeit zu professioneller Aufgabenerfüllung
- Rolle des Kantons bei der Definition der Fachlichkeit muss stark sein, sonst besteht die Gefahr zu grosser Unterschiede zwischen den Regionen; Gemeindeautonomie hat bei der Bestellung der Fachbehörde keine Bedeutung
- Mehrfachunterstellung (administrativ der Trägerschaft, fachlich dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht)
- 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.
- Auch bei der regionalisierten Lösung muss die Bewirtschaftung neuer Schnittstellen sichergestellt werden
- Zwangsverband bewirkt eine Beschränkung der demokratischen Rechte und Aufsicht
- Zwangsverband ist ein komplexes und konfliktreiches Konstrukt
- unterschiedliche Kulturen der Umsetzung des Vormundchaftswesens
- Kündigung von bisherigen Mitarbeitenden in den Gemeinden, allfälliger Know-how Verlust falls keine Neuanstellung durch neue Trägerschaft

#### 4.4.4 Beurteilung der Projektgruppe

Die Projektgruppe hat die Vor- wie auch Nachteile der beiden Modelle abgewogen. Zu bemerken ist, dass bei beiden Trägerschaftsvarianten die bisherige Struktur der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes grundlegend verändert wird, da die operative Aufgabenerfüllung nicht mehr bei der einzelnen Gemeinde angesiedelt werden kann, sondern in jedem Fall künftig durch eine oder zwei zentralisierte Fachbehörden wahrgenommen wird. Dadurch wird eine grundlegende Anpassung und Neudefini-

tion der verschiedenen Schnittstellen im Kindes- und Erwachsenenschutz (Fachbehörde – Sozialdienste – Schulen – freiwillige Beratungsstellen etc.) in jedem Fall notwendig. Bei beiden Varianten geschieht die Vernetzung mit den lokalen Kenntnissen im Rahmen der Sachverhaltsabklärung (Einbezug der lokalen Sozialdienste), auf der Entscheidungsebene selber sind keine speziellen lokalen Kenntnisse mehr notwendig.

Bei einer kantonalen Trägerschaft ist neben den aufgeführten klaren Vorteilen 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 und einheitlichen Standards geschieht und der Kanton die entsprechenden Vorgaben direkt durchsetzen kann.

Bei einer Trägerschaft auf Ebene der Gemeinden sind relativ viele Akteurinnen und Akteure beteiligt. Je nach gewähltem Modell (Sitzgemeinde oder Verbundlösung) gestaltet sich der Neuaufbau einer Trägerschaftsorganisation mehr oder weniger effizient. Der Kanton müsste in diesem Fall die klaren Standards für die Anforderungen an die Behörden und Organisation sowie die Umsetzung des materiellen Rechts im Rahmen von Gesetz oder Verordnung vorschreiben, um eine einheitliche Umsetzung garantieren zu können und insbesondere auch die Voraussetzungen für eine klare Basis der Verantwortlichkeit zu schaffen. Der Kanton muss bei dieser Variante aufgrund der zwingenden Staatshaftung die Möglichkeit des Regress auf die Fachbehörden und verantwortlichen Trägerorgane schaffen, was ebenfalls klare Standards erfordert. Für diese Trägerschaftsform ist der Koordinationsaufwand viel grösser und aus den Erfahrungen von anderen Zusammenschlüssen (z.B. Spitex Organisationen) ist die Zusammenführung von unterschiedlichen Kulturen der Aufgabenerfüllung schwierig. Das Konfliktpotential darf nicht unterschätzt werden. Zudem ist die Vermischung der fachlichen Aufsicht (zwingend beim Kanton) und der administrativen Aufsicht (bei den Trägerschaftsorganen) nicht unproblematisch. Der Einfluss der einzelnen Gemeinde reduziert sich somit lediglich auf die Wahl der entsprechenden Behördenmitglieder, weitergehende Einflussmöglichkeiten, insbesondere im Einzelfall, sind auch bei dieser Variante nicht gegeben.

In Abwägung dieser Vor- und Nachteile favorisiert die Projektgruppe einstimmig die Variante mit der Trägerschaft Kanton. Mit der Loslösung von den Gemeinden besteht die Möglichkeit, in der knapp bemessenen Zeit relativ frei von bestehenden Strukturen eine strukturell möglichst optimale und schlanke Organisation zu schaffen.

## **5 Organisation der Mandatsführung**

### **5.1 Aktuelle Situation**

Die vormundschaftlichen Mandate werden im Kanton Zug aktuell unter unterschiedlichen Organisationsformen geführt.

Die Stadt Zug verfügt über eine Amtsvormundschaft, in der Stadt Baar werden die Mandate durch Mitarbeitende im Sozialdienst geführt. Bei den bei der Betreuungsstelle Ennetsee angebotenen Gemeinden werden die Mandate ebenfalls durch Amtsvormundinnen geführt. Beim Zusammenschluss der Berggemeinden werden die schwierigen Fälle einer Amtsvormundin übertragen. In allen Gemeinden wird ein Teil der Mandate von Privatpersonen geführt. Einzelne Bürgergemeinden haben eine Vereinbarung mit der Einwohnergemeinde getroffen und können ihre Mandate durch Mitarbeitende des Sozialdienstes ausführen lassen. In einzelnen Gemeinden, insbesondere auch bei den Bürgergemeinden bestehen Vermischungen zwischen der Behördenarbeit und der Mandatsführung, teilweise wird administrative Unterstützung vom Vormundschaftssekretariat auch für die Mandatsführung geleistet und umgekehrt, teilweise führen Bürgerrätinnen und Bürgerräte selber Mandate. Für den ganzen Kanton bieten sich die Fachstelle punkto Jugend und Kind sowie die Kinder- und Jugendberatung Zug für die Führung von Kinderschutzmassnahmen an.

Ende 2008 wurden 404 Mandate durch amtliche gemeindliche Mandatsträger/innen, 395 Mandate durch Privatpersonen, 95 Mandate durch die Fachstelle punkto Jugend und Kind und 67 Mandate durch andere Beratungsstellen (Kinder- und Jugendberatung Zug, Pro Senectute Zug, Soziale Dienste Asyl) geführt.

Mit der Professionalisierung der Behördenarbeit ist auch die Umsetzung der Mandatsführung einer kritischen Beurteilung zu unterziehen. Auch im neuen Recht ist vorgesehen, dass sowohl Berufsbeistände oder Berufsbeiständinnen (heute Amtsvormund/in) wie auch Privatpersonen als Mandatsträger/in ernannt werden können. Gestützt auf nArt. 400 Abs. 1 ZGB muss der oder die Mandatsträger/in neben einer umfassenden Eignung im Sinne von Sozial- Selbst- und Fachkompetenz auch über die erforderliche Zeit für die Mandatsführung verfügen<sup>14</sup>. Zudem muss die Fachbehörde 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). Alle diese Anforderungen erfordern eine gezielte und geplante Rekrutierung und Auswahl der privaten Mandatsträger/innen, einen permanenten Zugang zu den Beratungsleistungen der professionellen Mandatsträger/innen und damit eine organisatorische Nähe zur Fachbehörde. Eine wichtige Aufgabe der Fachbehörde wird es sein, die entsprechenden Kontaktnetze in den verschiedenen Gemeinden zu knüpfen und zu pflegen, damit weiterhin private Personen für die Führung von Mandaten gewonnen werden können.

### **5.2 Konsequenzen für die künftige Organisation der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände**

Parallel zur künftigen Organisation der Fachbehörde ist von der gleichen Trägerorganisation die professionelle Mandatsführung aufzubauen. Im Kanton Zug ist somit von einem Mandatsführungszentren mit Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen auszugehen, welches die rund 400 - 500 Mandate übernimmt, welche heute von den amtlichen gemeindlichen Mandatsträger/innen geführt werden. Dies ist eine Betriebsgrösse, welche es erlaubt, unter professionellen Strukturen effiziente Arbeit zu leisten. Die konkrete Mandatsführung erfordert, wie oben ausgeführt, eine Nähe zur Fachbehörde, damit die Instruktion und Beratung respektive die periodische Anpassung des verfügbaren Mandates gezielt erfolgen kann. Die zentrale

---

<sup>14</sup> Siehe dazu Botschaft BBl 2006 7049f

Erbringung von Dienstleistungen im Sozialbereich hat sich im Kanton Zug bewährt. So bestehen bereits heute Organisationen wie die Fachstelle punkto Jugend und Kind, die Kinder- und Jugendberatung Zug oder die Pro Senectute, welche Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz zentral führen. Die Betriebsgrösse von rund 10 Stellen (6-8 Berufsbeiständinnen oder Berufsbeistände mit dem entsprechenden administrativen Fachpersonal) macht es möglich, dass die Fachpersonen gebietsbezogen eingesetzt werden können und so die Schnittstellen zu den Dienstleistungen im Sozialbereich auf den Gemeinden (Sozialdienst, Schulen etc.) effizient aufgebaut werden können, ohne dabei die Flexibilität in der konkreten Mandatzuteilung zu verlieren. Eine Aufteilung des zentralen Mandatsführungszentrums auf dezentrale oder lokale Stützpunkte um eine grössere Nähe zu den Klientinnen und Klienten in den entsprechenden Lebensräumen zu erhalten, ist negativ zu bewerten, da die Stützpunkte sehr klein wären, die Koordination in der Mandatsführung und Mandatzuteilung erschwert würde und aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu grösseren Infrastruktur und Organisationskosten führen würde. Durch einen grösstmöglich gebietsbezogenen Einsatz der Fachpersonen kann die Nähe zu den Klientinnen und Klienten wie auch den Partnerorganisationen auf der Gemeindeebene ebenso erreicht werden. Bei einzelnen Gemeinden wird die Zentralisierung der Mandatsführung zu Anpassungen bei den gemeindlichen Sozialdiensten führen. Mit dem Aufbau dieses Mandatsführungszentrums ist die Aufgabenaufteilung zur Fachstelle punkto Jugend und Kind und der Kinder- und Jugendberatung Zug im Bereich der Führung von Kinderschutzmassnahmen neu zu definieren. Auf das spezialisierte Fachwissen der beiden Fachstellen soll auch in Zukunft nicht verzichtet werden.

### 5.3 Kennzahlen

Generell kann für den Aufbau der regionalisierten Form der Mandatsführung von allgemeinen Kennzahlen ausgegangen werden, welche heute im Vormundschaftsbereich angewendet werden, um Personaletats grob planen zu können. Es ist dies eine Mischung von verschiedenen Aspekten, die garantieren soll, dass die verschiedenen Bedürfnisse (fachliche Betreuung, administrative Betreuung, Vertretungshandlungen) abgedeckt werden können. Neu ist vorgeschrieben, dass der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin über die erforderliche Zeit verfügen muss, um das Mandat persönlich führen zu können (nArt. 400 Abs. 1 ZGB). Somit fällt ausser Betracht, dass eine Person als Mandatsträger/in eingesetzt werden kann und anschliessend alles an Dritte delegiert. Dementsprechend muss der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin über Zeit zur persönlichen Betreuung verfügen.

Die durch die nachfolgenden Kennziffern erhaltenen Personalzahlen sind je nach Einzugsgebiet (grosse örtliche Distanzen), Mischung der Mandate (Kinder- und Erwachsenenmandate, reine Finanzverwaltungen, intensive persönliche Betreuung etc.) und konkrete Organisationsstruktur noch anzupassen. **Die nachfolgende Berechnung stellt somit eine Planungsgrösse dar und darf nicht als fixe und absolute Zahl angesehen werden.**

#### **1. Kennziffer:** *Nettoberatungsstunden Beratung/Betreuung pro Jahr für eine 100%-Stelle Mandatsführung*

Diese Kennziffer dient dazu, den Beratungsaufwand mit den Fallzahlen zu vergleichen. Die Nettoberatungsstunden pro Jahr für eine 100%-Stelle in der Mandatsführung lassen sich wie folgt berechnen:

Bereich	Stundenaufwand
Jahresarbeitszeit pro Jahr	2100 Stunden
Wochenarbeitszeit 42 Stunden	
▪ abzüglich Ferien, Ø 4 Wochen pro Jahr	168 Stunden
▪ abzüglich Weiterbildung und Fachveranstaltungen (5 Tage)	42 Stunden
▪ abzüglich Sitzungen im Dienst (wöchentliche Sitzung)	100 Stunden
▪ abzüglich Krankheit/Militär/Reserve	50 Stunden
▪ abzüglich Fachberatung (Supervision)	20 Stunden
▪ abzüglich Arbeitspausen	50 Stunden

**2. Kennziffer:** *Erfahrungswert Sachbearbeitung in der Mandatsführung*

Der Sachbearbeitungsaufwand lässt sich aufgrund von Erfahrungswerten in verschiedenen professionell organisierten Amtsvormundschaften berechnen. Im Durchschnitt werden pro 100 Prozent Mandatsführung zusätzlich ca. 80 bis 100 Prozent Sachbearbeitung/Buchhaltung benötigt, um die anfallenden administrativen und buchhalterischen Arbeiten erledigen zu können. Je nach Verteilung der Mandate im Erwachsenen- und Kinderbereich kann dieser Anteil variieren.

**3. Kennziffer:** *Erfahrungswert Anzahl geführte Mandate pro 100 Prozent Mandatsträger/in*

Aufgrund von Erfahrungswerten wird die Fallzahl auf durchschnittlich max. 80 bis 100 Mandate einer 100%-Stelle Mandatsträger/in in der Mandatsführung geschätzt (je nach Ausgestaltung der Sachbearbeitung). Dies ergibt einen durchschnittlichen Beratungs- und Betreuungsaufwand für einen Fall von ca. 20 Stunden pro Jahr.

**4. Kennziffer:** *Erfahrungswert Mandatszahlen im Verhältnis zu den gesamten Stellenprozenten (Mandatsführung und Sachbearbeitung)*

Dieses Verhältnis bewegt sich im schweizerischen Durchschnitt bei 40 bis 60 Mandaten pro 100%-Stelle, ohne Leitungsanteil.

Werden diese verschiedenen Kennzahlen nun auf die konkreten Fallzahlen des künftigen Mandatsführungszentrums übertragen, so ergeben sich folgende generelle Zahlen für die personelle Ausstattung für das Mandatsführungszentrum:

400 Dossiers Mandatsführung × Ø 20 Stunden Beratung /Jahr	8000 Beratungsstunden/Jahr
8000 Beratungsstunden / 1650 Beratungsstunden Soll	485% Mandatsführung
485% Mandatsführung × 0,8 Sachbearbeitung	390% Sachbearbeitung/Buchhaltung
Stellenleitung	80-100%

Diese Berechnung ergibt somit folgende generellen Personalressourcen:

Funktion Mandatsführung	Stellenwerte in %
Mandatsführung (Sozialarbeit/Jurist)	485
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei/Buchhaltung	390
<b>Gesamthaft Mandatsführung</b>	<b>875</b>
zuzügl. Leitungskompetenz	80 - 100
<b>Stellentotal</b>	<b>955-975</b>

Der Vergleich mit den Kennzahlen 3 und 4 zeigt, dass bei einer Ausstattung mit 4.85 Stellen für die direkte Mandatsführung und rund 8.75 Stellen im Gesamten sich folgende Resultate ergeben:

Kennziffer 3: Mandate pro 100 Prozent Mandatsführung (400 Mandate/4.85 Stellen): 83 Mandate  
 Kennziffer 4: Mandate pro 100 Prozent Gesamtressourcen (400 Mandate/8.75 Stellen): 46 Mandate

Die Stellendotierung liegt somit im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

Die Berechnung der erforderlichen Ressourcen geht von der Annahme aus, dass bei ungefähr gleicher Anzahl Mandate das Verhältnis zwischen privaten Mandatsträger/innen und professionellen Mandatsträger/innen in etwa gleich bleibt. Gelingt es nicht, weiterhin in gleichem Ausmass private Personen zu rekrutieren, ist mit einem Anstieg der professionell geführten Mandate zu rechnen und damit auch mit einer Kostensteigerung. Das gleiche gilt, wenn die Anzahl der verfügbaren Mandate weiterhin stetig ansteigt.

#### **5.4 Beurteilung Projektgruppe**

Die Projektgruppe favorisiert mehrheitlich die Vereinheitlichung der Trägerschaft der Fachbehörde und der Mandatführungszentren. Nur so kann garantiert werden, dass die von der Behörde angeordneten Massnahmen mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen umgesetzt werden. Sind unterschiedliche Träger zuständig, sind heikle Schnittstellen bezüglich des Weisungsrechts, der Aufsicht und der Durchsetzung von Standards zu erwarten. Zudem hat die Fachbehörde neu die Verpflichtung zur Beratung und Instruktion was durch eine organisatorische Nähe erleichtert wird. Im Weiteren ist mit der massgeschneiderten Form der Mandatserteilung bei vielen Mandaten eine stetige Überprüfung und Anpassung auch zwischen den formellen Berichterstattungen notwendig, was wiederum eine organisatorische Nähe zur Fachbehörde und den unterstützenden Diensten erfordert. Entsprechend der Favorisierung der kantonalen Trägerschaft ist demnach das Mandatsführungszentrum beim Kanton anzusiedeln und als zentralisierte Organisation zu gestalten. Auf eine Aufteilung auf verschiedene Stützpunkte ist zu verzichten.



## 6 Finanzierung

### 6.1 Ausgangslage

Die detaillierten Kosten für die aktuelle Umsetzung des Vormundschaftswesens im Kanton Zug lassen sich nicht aus den verfügbaren Daten erheben. Aufgrund der Erhebung ist es lediglich möglich, die ungefähren Stellenetats der Behörden und der Sekretariate zu beziffern. Wie unter Punkt 4.3.5 ausgeführt, ist mit einer Kostensteigerung verglichen mit heute zu rechnen, einerseits durch die Schaffung der Fachbehörde und andererseits durch den leichten Ausbau der unterstützenden Dienste.

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

### 6.2 Finanzierung Trägerschaft und Organisation Fachbehörde

Entsprechend dem allgemeinen Grundsatz aus dem ZFA wird diejenige Gemeinwesenebene, welche neu die Trägerschaft über die Fachbehörde übernehmen wird, 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 Nettokosten 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. 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.

Die geschätzten Kosten für die Fachbehörde und die unterstützenden Dienste können wie folgt beziffert werden:

<b>Funktion Fachbehörde</b>	<b>Stellen%</b>	<b>Personalkosten in Fr.*</b>
Leitungsfunktion/Präsidium Behörde/Juristische Fachkompetenz	180-200	283'680 - 315'200
Sozialarbeit/Pädagogik	180-200	283'680 - 315'200
Psychologie/Medizin	80-100	126'080 - 157'600
<b>Total Lohnkosten Behörde</b>	<b>440-500</b>	<b>693'440 - 788'000</b>

<b>Funktion Unterstützende Dienste</b>	<b>Stellen%</b>	<b>Personalkosten in Fr.*</b>
Juristische Fachkompetenz/Leitungsfunktion	150 - 200	236'400 - 315'200
Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin	250 - 350	394'000 - 551'600
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei	300	472'800
Inventarisierung/Rechnungsprüfung	250	394'000
<b>Total Lohnkosten unterstützende Dienste</b>	<b>950-1100</b>	<b>1'497'200 - 1'733'600</b>

Infrastrukturkosten (Schätzung aufgrund von Erfahrungswerten)	136'000 - 156'000
---	-------------------

<b>Kosten Total</b>	<b>2'326'640 - 2'677'600</b>
---------------------	------------------------------

\*gerechnet wird mit den kantonalen Planzahlen von Fr. 157'600.- pro Stelle (2013).

Zusätzlich zu diesen Kosten fallen weitere Verfahrenskosten (z.B. Spezialabklärungen bei Fachstellen), Gutachtenskosten oder andere Verfahrenskosten (z.B. unentgeltliche Rechtspflegekosten) an, welche

durch die Trägerorganisation zu tragen sind, soweit diese nicht den Verfahrensbeteiligten auferlegt werden können. Diese Kosten können mit den aktuellen Daten nicht eruiert werden.

Weitere Kosten fallen bei der Anpassung der Ressourcen für die Tätigkeit des Verwaltungsgerichtes an, diese fallen bei jeder Variante klar auf der Ebene des Kantons an.

Die Projektgruppe vertritt einstimmig diese Haltung.

### 6.3 Finanzierung Trägerschaft und Organisation Mandatsträger

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 grundsätzlich 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 zahlenden Gemeinwesen und dem künftigen zu prüfen.

Die geschätzten Kosten für das Mandatsführungszentrum, unter der Annahme, dass auch unter der neuen Organisation der Fachbehörde genügend private Mandatsträger für die Führung von Erwachsenenschutzmandaten gefunden werden können, können wie folgt beziffert werden:

<b>Funktion Mandatsführung</b>	<b>Stellen%</b>	<b>Personalkosten in Fr.*</b>
Mandatsführung (Sozialarbeit/Jurist)	485	764'360
Sachbearbeitung/Administration/Kanzlei/Buchhaltung	390	614'640
Stellenleitung	80 - 100	126'080 - 157'600
<b>Total Lohnkosten</b>	<b>955-975</b>	<b>1'505'080 - 1'536'600</b>

Infrastrukturkosten	93'000 - 95'000
---------------------	-----------------

<b>Bruttokosten Total</b>	<b>1'598'080 - 1'631'600</b>
---------------------------	------------------------------

\*gerechnet wird mit den kantonalen Planzahlen von Fr. 157'600.- pro Stelle (2013)

Zusätzlich zu diesen Kosten fallen weitere zu Zeit nicht bezifferbare Kosten für die Mandatsführung durch verschiedene Beratungsstellen (punkto Jugend und Kind, Kinder- und Jugendberatung Zug, Pro Senectute Zug, Soziale Dienste Asyl) an. Wie hoch der Finanzierungsanteil der betreuten Personen an diesen Kosten beträgt, lässt sich aus den verfügbaren Daten nicht erheben.

Die Projektgruppe favorisiert die Ansiedelung der Mandatsführung neu beim Kanton, sollte die Fachbehörde durch den Kanton getragen werden. Somit wird neu auch der Kanton die Restkosten für die Finanzierung der Mandatsführung zu übernehmen haben.

### 6.4 Finanzierung der Massnahmekosten

Neben den konkreten Kosten für die Mandatsführung fallen weitere Folgekosten (z.B. Finanzierung Heimaufenthalte, Sonderschulung, angeordnete Therapiemassnahmen etc.) an. Soweit die betroffenen Personen oder allfällige unterhalts- oder unterstützungspflichtige Personen nicht für diese Kosten aufkommen können, werden diese Kosten gestützt auf das kantonale Sozialhilfegesetz (SHG), das Bundes-

gesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) oder das Schulgesetz vom zuständigen Gemeinwesen getragen. Hier findet zur bisherigen Regelung keine Änderung statt.

## **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 weitere 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 Zug sind viele Personen als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffen. 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 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. Zudem werden mit dem Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts die entsprechenden Fachkompetenzen auf dem gesamtschweizerischen Stellenmarkt sehr gesucht sein, sodass eine frühzeitige Verhandlung und Verpflichtung der bisherigen Mitarbeitenden sehr wichtig ist. Dass es aber aufgrund der neuen Aufgaben und Anforderungen vereinzelt zu einer Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses kommen kann, ist nicht auszuschliessen.

Die Absicht, die bisherigen Mitarbeitenden nach Möglichkeit in die neue Organisation mit einzubinden, hat zur Folge, dass bei der Neuorganisation der Fachbehörden und Behördensekretariate die Gemeinden ihre Aufgaben aus dem Vormundchaftswesen bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes nach wie vor zu erfüllen haben und dieser Umstand in der Umsetzung und dem Aufbau der neuen Organisation genügend zu berücksichtigen ist.

In der Kommunikation ist diese Auswirkung der Neuorganisation auf die Mitarbeitenden besonderes Augenmerk zu richten.

## **8 Überführung ins neue System**

### **8.1 Übergangsbestimmungen des ZGB**

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 sich die Behördenorganisation und das Verfahren nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zu richten haben. Insbesondere müssen die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden 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 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 innehatten und neu als Beistand amten, sind so lange von der Inventarpflicht, der Pflicht zur periodischen Berichterstattung und der Einholung von Zustimmung 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 fürsorgerische Freiheitsentziehungen sind innert sechs Monaten von der behandelnden Einrichtung der Erwachsenenschutzbehörde zu melden (nArt. 14 Abs. 4 SchlT 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 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.

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

Der konkrete Aufbau der neuen Fachbehörde und des Behördensekretariats ist als Projekt mit einem Zeithorizont von zwei Jahren zu planen. Damit die Behörde am 1. Januar betriebsbereit ist, ist von einem Vorlauf von rund zwölf 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 Zug das Vormundschaftswesen betreuen, auch in der künftigen Organisation beschäftigt werden können, soweit sie das Anforderungsprofil erfüllen. Die Übernahme der bestehenden rund 1000 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 Jahr 2007 (Kantonalisierung des Vormundschaftswesens, Übergang der Zuständigkeit von den Gemeinden an den Kanton) zeigen, dass die Verwaltungsorganisation vier bis sechs 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, der unterstützenden Dienste und des neuen Mandatsführungszentrums kann folgender grober Zeitplan mit inhaltlichen Arbeiten aufgestellt werden (Beginn zwölf Monate vor dem Inkrafttreten des Gesetzes):

#### 8.3.1 Aufbau Fachbehörde und unterstützende Dienste

	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 Mandatsführungszentren

	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 Mandatsführungszentren</b>						■		■		■		■

## **9 Konsultationskonferenz vom 30. Oktober 2009**

Das vorliegende Arbeitspapier wurde anlässlich einer Konsultationskonferenz vom 4. November 2009 mit 43 Vertreterinnen und Vertretern der Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden und Fachstellen erläutert und zur Diskussion gestellt. Die Empfehlungen der Projektgruppe wurden grundsätzlich unterstützt. Die Bildung einer zentralen Fachbehörde und die Ansiedelung der Trägerschaft beim Kanton blieben unbestritten. Die Schaffung eines zentralen Mandatsführungszentrums gab zu verschiedenen Voten Anlass. Die Wichtigkeit der Vernetzung mit den lokalen Gegebenheiten und Kenntnissen wurde hervorgehoben. Ebenso wurde festgehalten, dass die Rekrutierung, Einsetzung und Begleitung von Privatpersonen als Mandatsträgerinnen und Mandatsträger eine grosse Herausforderung für die neue Fachbehörde darstellt, da hier eine lokale Vernetzung wichtig ist und die neue Organisation nicht dazu führen darf, dass nur noch Berufspersonen eingesetzt werden. Festgehalten wurde im Weiteren, dass die Personaldotation lediglich eine Schätzung darstellt, welche in den ersten Jahren der Umsetzung genau verfolgt werden muss. Einzelne Votantinnen und Votanten meldeten Zweifel an, ob die geschätzten Personalressourcen in Anbetracht der zusätzlichen Aufgaben realistisch sind.