



Reorganisation der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz

Musterstatuten für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Ergänzung bestehender Zweckverbandsstatuten)

April 2011

Die Musterstatuten basieren grundsätzlich auf dem Vernehmlassungsentwurf des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 8. November 2010 (V EG zum KESR). Es ist damit zu rechnen, dass die Gesetzesvorlage im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses Änderungen erfahren wird.

Vorbemerkungen

Nach geltendem Recht bestellt jede politische Gemeinde eine Vormundschaftsbehörde. An diesem Behördenmodell kann unter dem neuen Erwachsenenschutzrecht nicht mehr festgehalten werden (vgl. RRB Nr. 345/2010; Unterlagen zur „Revision Vormundschaftsrecht“ unter www.gaz.zh.ch > Vormundschaftswesen > Revision Vormundschaftsrecht). Das Bundesrecht legt fest, dass die zukünftige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine interdisziplinäre Fachbehörde sein muss, die ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern zu fällen hat. Aufgrund der in der kantonalen Gesetzesvorlage vorgesehenen Minimalpensen, welche die drei Behördenmitglieder pro Spruchkörper aufweisen müssen, haben die Gemeinden die Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz künftig grundsätzlich gemeinsam zu erfüllen. Lediglich die Städte Zürich und Winterthur sind aufgrund ihrer Einwohnerzahlen sowie der Fallzahlen im Vormundschaftsbereich in der Lage, weiterhin eigene KESB einzusetzen. Die übrigen Gemeinden bilden dazu Kreise.

Im Interesse einer einheitlichen örtlichen Zuständigkeit im Bereich des Rechtsmittelzuges sollen sich grundsätzlich Gemeinden zusammen schliessen, die im selben Bezirk liegen. Die Form der Zusammenarbeit bestimmen die Gemeinden. Dabei sind sie an die vom Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) zugelassenen öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsformen gebunden. Das heutige Gemeindegesetz regelt lediglich den Zweckverband. In der Praxis ist indes unbestritten, dass auch der Anschlussvertrag zulässig ist.

Der Anschlussvertrag dürfte angesichts des Zeitfaktors – die KESB hat am 1. Januar 2013 ihre operative Tätigkeit aufzunehmen – im Vordergrund stehen. Es ist deshalb kaum mit – aufwändigen - Neugründungen von Zweckverbänden zu rechnen. Anders präsentiert sich die Lage dort, wo bereits Zweckverbände bestehen, die im Auftrag der jeweiligen Verbandsgemeinden Massnahmen für Erwachsene führen. Bei diesen Zweckverbänden stellt sich die Frage der Erweiterung des Verbandzweckes für die Aufgaben der KESB.

Die aufgrund der Vernehmlassung überarbeitete Gesetzesvorlage sieht vor, dass der Entscheid darüber, ob für diesen Zweck die bestehenden Statuten erweitert werden sollen, übergangsrechtlich (d. h. im Hinblick auf die Schaffung der KESB per 1. Januar 2013) – in Abweichung der regulären Zuständigkeitsordnung – nicht in die Kompetenz der Gemeindeversammlungen, sondern in diejenige der Gemeindevorstände der Verbandsgemeinden fallen soll; nur so können die erforderlichen Anpassungen rechtzeitig verabschiedet werden. Für spätere Änderungen dieser Erweiterung bestehender Zweckverbandsstatuten besteht jedoch kein Grund für eine Abweichung von der Regelzuständigkeit. Folglich richtet sich die Zuständigkeit auch für die nachträgliche Revision der Statuten, welche die Organisation der KESB beinhalten, nach dem Gemeindegesetz (vgl. im Einzelnen unten, S. 3).

Wie bereits einleitend erwähnt, basieren die Musterstatuten grundsätzlich auf dem Vernehmlassungsentwurf des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 8. November 2010 (V EG zum KESR). Es ist damit zu rechnen, dass die Gesetzesvorlage im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses Änderungen erfahren wird.

Mit Bezug auf die Zuständigkeit für den Abschluss der interkommunalen Vereinbarung (Zweckverbandsstatuten, Anschlussvertrag, etc.; vgl. § 3 V EG zum KESR) ist nach nochmaliger Prüfung der Frage aufgrund der Vernehmlassung folgende, gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf abgeänderte Lösung vorgesehen:

- Die generelle Zuständigkeit des Gemeindevorstandes soll auf den Abschluss des Anschlussvertrages beschränkt werden.
- Für den Abschluss der übrigen interkommunalen Vereinbarungen (Zweckverbandsstatuten, Gründungsvertrag für die Errichtung einer Anstalt, etc.) sollen die gemäss Gemeindegesetz vorgesehenen Organe zuständig sein (Gemeindeversammlung, Urne).
- Übergangsrechtlich und damit befristet soll jedoch der Gemeindevorstand für den Abschluss sämtlicher interkommunaler Vereinbarungen zuständig sein, d. h. im Hinblick auf die Errichtung der neuen, interkommunalen KESB soll sich hinsichtlich Zuständigkeit im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage nichts ändern. Für spätere Anpassungen der interkommunalen Vereinbarungen soll indes mit Ausnahme des Anschlussvertrages die Regelzuständigkeit gemäss Gemeindegesetz gelten.

Art. 6 der Musterstatuten enthält im Übrigen u. a. die Regelung für die Bestimmung der Zuständigkeit für den Erlass des Stellenplans für die KESB (Behördenmitglieder und Mitarbeitende des Behördensekretariats). In diesem Zusammenhang enthält der Kommentar Ausführungen zur Zuständigkeit für die Bewilligung sämtlicher Kosten der KESB (Personal- und Infrastrukturkosten).

Ergänzung der Statuten des Zweckverbandes XY*, vom ...

Gestützt auf § ... des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom ... (EG zum KESR, LS ...) werden mit Beschluss der Gemeindevorstände der Politischen Gemeinden X, Y, ...Z die Zweckverbandsstatuten XY* wie folgt ergänzt:

Bestimmung	Kommentar
I. Name, Zweck	
Art. 1 Die politischen Gemeinden X, Y, ... und Z bilden unter der Bezeichnung XY* auf unbestimmte Zeit einen Kindes- und Erwachsenenschutzkreis gemäss EG zum KESR.	Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Gemeinden die Kindes- und Erwachsenenschutzkreise fest (§ 2 Abs. 2 V EG zum KESR). <i>(*Name des bereits bestehenden Zweckverbandes einfügen)</i>
Art. 2 Zusätzlicher Zweck des Zweckverbandes XY* ist die Schaffung einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB).	
Art. 3 Der Beitritt weiterer Gemeinden ist unter Vorbehalt der Genehmigung des Regierungsrates möglich.	Vgl. § 2 Abs. 2 V EG zum KESR.
II. Aufgaben und Zuständigkeiten	
Art. 4 Die KESB XY erfüllt alle Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, die den Vertragsgemeinden nach übergeordnetem Recht zukommen.	Die Vertragsgemeinden übertragen die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts an den Zweckverband.

Bestimmung

Art. 5 Der Vorstand ernennt die Mitglieder der KESB (Behördenmitglieder) sowie deren Stellvertretung.

Die Ernennungsvoraussetzungen für die Mitglieder sowie die Stellvertretung richten sich nach § ... EG zum KESR.

Art. 6 Der Erlass des Stellenplans fällt in die Zuständigkeit:

- a) der Delegiertenversammlung für die Behördenmitglieder (*Variante für Zweckverbände ohne Delegiertenversammlung: die Gemeindevorstände der Verbandsgemeinden*),
- b) des Vorstandes für die Mitarbeitenden des Sekretariats.

Der Vorstand regelt die Arbeitsverhältnisse der Behördenmitglieder.

Die Behördenmitglieder stellen die Mitarbeitenden des Sekretariats an und regeln ihre Arbeitsverhältnisse.

Für Personalrecht und Besoldung gelten die Bestimmungen der Sitzgemeinde.

Kommentar

Vgl. §§ 5 und 11 V EG zum KESR.

Da für die Auswahl der Behördenmitglieder die fachliche und nicht die politische Qualifikation massgebend ist, sind sie durch den Vorstand zu ernennen. Die Ernennungsvoraussetzungen richten sich nach § 7 V EG zum KESR. Die Ernennung erfolgt unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die administrative Aufsichtsbehörde (vgl. § 6 V EG zum KESR).

Vgl. § 17 V EG zum KESR.

Abs. 1: Bei dieser Kompetenz handelt es sich um eine Spezialkompetenz, die den allgemeinen Ausgabenkompetenzen vorgeht. Die fragliche Sachkompetenz umfasst die entsprechende Finanzkompetenz (gemäss der Aufteilung der entsprechenden Zuständigkeit zwischen Gemeindeversammlung bzw. Parlament und Gemeindevorstand in vielen Gemeinden). Falls in den Statuten keine Zuständigkeitsordnung erlassen wird, richtet sich die Zuständigkeit für den Erlass des Stellenplans nach den allgemeinen Ausgabenkompetenzen. Für den erstmaligen Erlass des Stellenplans der KESB im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen Bundesrechts am 1. Januar 2013 dürfte aus Zeitgründen von der ordentlichen Zuständigkeit insofern abzusehen sein, als integral - mithin für sämtliche Stellen der KESB (Behördenmitglieder und Mitarbeitende des Sekretariats) - der Vorstand hierfür für zuständig zu erklären ist (vgl. hinten Art. 14 Abs. 1).

Mit Bezug auf die Infrastrukturausgaben der KESB (Büroräumlichkeiten und -austattung, EDV, etc.), richtet sich die Frage der Zuständigkeit für deren Bewilligung nach den allgemeinen Grundsätzen zur Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben (vgl. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 121 N 5.2). Vorliegend steht der zeitliche Aspekt - die Infrastruktur muss grundsätzlich spätestens zu Beginn des vierten Quartals 2012 bereit stehen - klar im

Bestimmung

Kommentar

Vordergrund, so dass die diesbezüglichen Kosten als dringlich und somit als gebunden zu qualifizieren sind. Hernach - d. h. wenn die KESB ihren Betrieb aufgenommen hat - ist die Qualifikation dieser Ausgaben unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze im Einzelfall vorzunehmen.

Abs. 2 und 3: Sämtliche Mitarbeitende der KESB werden im Rahmen einer öffentlichen Aufgabe tätig. Die Anstellung erfolgt deshalb mittels öffentlich-rechtlicher Anstellungsverfügung (§ 17 V EG zum KESR).

Abs. 3: Die Auswahl und Anstellung der Mitarbeitenden im Behördensekretariat erfolgt zweckmässigerweise durch die KESB, d. h. durch die Behördenmitglieder. Möglich ist u.a. auch die Anstellung durch die Präsidentin oder den Präsidenten der KESB. Angesichts des Umstands, dass ein Teil der Mitarbeitenden des Behördensekretariats spätestens bereits im letzten Quartal 2012 seine Tätigkeit aufnehmen muss und zu diesem Zeitpunkt die Behördenmitglieder eventuell noch nicht alle ernannt sind, sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass bis Ende 2012 der Verbandsvorstand die Mitarbeitenden des Behördensekretariats anstellen kann (vgl. hinten Art. 14 Abs. 2).

Abs. 4: Die Behördenmitglieder und die Mitarbeitenden des Behördensekretariats unterstehen dem Personalrecht der jeweiligen Trägerschaft der KESB und damit der Sitzgemeinde.

III. Aufsicht

Art. 7 Der Verbandsvorstand beaufsichtigt die KESB.

Er regelt insbesondere:

- den Standort der KESB
 - die Zurverfügungstellung der erforderlichen Räumlichkeiten und Einrichtungen,
 - die Festsetzung der Kostenbeiträge der Verbandsgemeinden gemäss Art. 8.
-

Auf Gemeindeebene beaufsichtigt in administrativen Belangen der Verbandsvorstand die KESB. Darunter fallen - soweit organisatorische oder personelle Gegenstände in Frage stehen - beispielsweise auch die Disziplinalgewalt und die Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen. Vorbehalten bleibt die Fachaufsicht.

Administrative Aufsichtsbehörde auf Kantonsebene ist die vom Regierungsrat bezeichnete Direktion (§ 82 V EG zum KESR).

Unter Einrichtungen fallen die Infrastruktur der Arbeitsplätze, EDV, Sicher-

Bestimmung

–

Kommentar

heit, Archivräume usw.

IV. Kostenverteiler

Art. 8 Die Verteilung der Kosten für die KESB unter den Verbandsgemeinden bemisst sich nach ...

Möglich sind objektiv bestimmbare Kriterien – wie zum Beispiel die Einwohnerzahl, die Anzahl vormundschaftlicher Massnahmen – aber auch ein Verweis auf den bereits bestehenden Kostenverteiler des Zweckverbandes XY.

V. Statutenrevision

Art. 9 Die Zuständigkeit für Änderungen dieser Statutenergänzung richtet sich nach Art. XX der Bestimmungen des Zweckverbandes XY*, vom

Vgl. einleitende Bemerkungen, S. 2 f..

Die Änderungen bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

VI. Austritt

Art. 10 Der Gemeindevorstand jeder Verbandsgemeinde kann mit einer Frist von einem Jahr auf Ende Kalenderjahr den Austritt aus dem bestehenden Kindes- und Erwachsenenschutzkreis beschliessen.

Wie der Beitritt zu einem Kindes- und Erwachsenenschutzkreis (vgl. Art. 3) steht auch der Austritt aus einem solchen unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Regierungsrates. § 2 Abs. 2 V EG zum KESR bestimmt, dass der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden die Kindes- und Erwachsenenschutzkreise festlegt. Sinn und Zweck dieser Bestimmung lassen es nicht zu, dass eine Gemeinde aus einem bestehenden Kreis austritt, ohne einem anderen Kreis beizutreten.

Der Austritt bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.

VII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 11 Diese Statutenergänzung tritt nach Zustimmung der Gemeindevorstände der Vertragsgemeinden X, Y, ... und Z auf ... in Kraft.

Sie bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Art. 12 Die Verbandsgemeinden sind verpflichtet, dem Verbandsvorstand sämtliche vormundschaftlichen Akten und Unterlagen rechtzeitig in ordnungsgemäsem Zustand zu übergeben.

Art. 13 Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Zweckverbandes XY*, vom ...

Art. 14 Für den erstmaligen Erlass des Stellenplans für die Behördenmitglieder und die Mitarbeitenden des Behördensekretariats gemäss Art. 6 Abs. 1 ist der Verbandsvorstand zuständig.

Soweit aus Zeitgründen erforderlich, ist der Verbandsvorstand bis 31. Dezember 2012 für die Anstellung der Mitarbeitenden des Behördensekretariats gemäss Art. 6 Abs. 3 zuständig.

(Art. 15) ...

Wie einleitend ausgeführt, rechtfertigt sich diese Sonderzuständigkeit lediglich aus Zeitgründen im Hinblick auf die Schaffung der KESB per 1. Januar 2013. Folglich gilt für nachträgliche Revisionen dieser Statuten, welche die Organisation der KESB beinhalten, die Regelzuständigkeit gemäss Gemeindegesetz.

In Bezug auf den Vollzug (u.a. Zeitpunkt und konkretes Vorgehen) der Aktenübergabe ist vorgesehen, den Gemeinden weitere Hilfestellungen zur Verfügung zu stellen.

Vgl. Kommentar zu Art. 6.

Beschlussfassung der Verbandsgemeinden:

Vom Gemeindevorstand der Gemeinde X beschlossen am ...
vertreten durch die Gemeindepräsidentin oder
den Gemeindepräsidenten

die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber

Vom Gemeindevorstand der Gemeinde Y beschlossen am ...
vertreten durch die Gemeindepräsidentin oder
den Gemeindepräsidenten

die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber

Vom Gemeindevorstand der Gemeinde Z beschlossen am ...
vertreten durch die Gemeindepräsidentin oder
den Gemeindepräsidenten

die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber

Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich
RRB Nr. ... vom ...