

**Beschluss Nr. 543/2016**

Schwyz, 21. Juni 2016 / ah

Initiative „Keine Bevormundung der Bürger und Gemeinden“

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Übersicht

Die Initiative „Keine Bevormundung der Bürger und Gemeinden“ ist eine ausformulierte Gesetzesinitiative und verlangt eine Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978 (EGzZGB, SRSZ 210.100). Die Initiative will zur Hauptsache erreichen, dass die Zuständigkeit für den Kindes- und Erwachsenenschutz vom Kanton auf die Gemeinden übertragen wird. Diese sollen fortan auch für die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zuständig sein.

Die Initiative erfüllt bei bundesrechtskonformer Auslegung die Gültigkeitsvoraussetzungen nach § 30 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100).

Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab, weil:

- die Umsetzung anspruchsvoll und aufwändig würde;
- die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden den Schutz hilfsbedürftiger Personen sicherzustellen haben und nicht eigentliche Interessenvertreter der Gemeinden sein dürfen;
- Gemeinden sich unausweichlich zusammenschliessen müssten und Beispiele aus den Nachbarkantonen zeigen, dass Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden von Gemeindeverbänden ebenso oder noch stärker in der Kritik stehen;
- die Geschäftsführung der beiden kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden als gut beurteilt wird;
- es sowohl fachlich wie auch volkswirtschaftlich falsch wäre, die mit grossem Aufwand geschaffene und funktionierende kantonale Organisation nach lediglich vier Jahren zu zerschlagen;
- sich im Rahmen einer Umfrage der Fachgruppe Gesellschaft des Verbandes Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB) keine Fürsorgebehörde im Kanton Schwyz für die Initiative ausgesprochen hat;
- das Bundesrecht nicht mittels kantonalen Gesetzesinitiative angepasst werden kann.

2. Ausgangslage

2.1 Initiative

Am 4. März 2016 wurden der Staatskanzlei die Unterschriftenbogen zur Initiative „Keine Bevormundung der Bürger und Gemeinden“ (KESB-Initiative) von einer Abordnung des Initiativkomitees eingereicht. Die Initiative stützt sich auf die §§ 28 und 29 KV und lautet wörtlich:

*„Die unterzeichneten, im Kanton Schwyz stimmberechtigten Personen stellen hiermit, gestützt auf § 35 der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz, folgendes Begehren:
Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978 sei wie folgt zu ändern:*

§ 5 III. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

1 Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden werden von den Gemeinden geführt. Sie können sich zu diesem Zweck zusammenschliessen.

2 Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden bestehen aus Fachpersonen sowie aus Vertretern der Gemeinden.

3 Sie nehmen die ihnen im Zivilgesetzbuch und im übrigen Bundesrecht zugewiesenen Aufgaben im Kinderschutz, im Erwachsenenschutz und bei der fürsorglichen Unterbringung wahr.

4 Der Kantonsrat erlässt weitere Bestimmungen über die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die vom Bundesgesetz zugelassenen Ausnahmen.

§ 5a (neu)

1 Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden unterstehen der Aufsicht des Gemeinderates.

2 Der Kantonsrat regelt die Einzelheiten.

§ 6 IV. Departemente

1 streichen

2 Das vom Regierungsrat bezeichnete Departement ist zuständig in folgenden Fällen:

§ 7 V. Regierungsrat

2 streichen

§ 24 I. Organisation

1. Ämter

streichen

§ 25 2. Anstellung

Die Gemeinden bezeichnen die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und stellen die Mitarbeiter der Behördensekretariate und der Amtsbeistandschaften an.

§ 27 4. Besetzung und Vertretung

1 Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde trifft ihre Verfügungen und fällt Entscheide vorbehältlich abweichender Bestimmungen als Kollegialbehörde.

2 Der Kantonsrat regelt die Einzelheiten.

§ 28 5. Einzelzuständigkeiten

Abs. 2 lit. b, d, f, g, h, j

streichen

§ 29 II. Melderecht und Meldepflicht

1 In Ergänzung zu den Meldepflichten gemäss Bundesrecht sind auch Lehrpersonen an privaten Schulen sowie Ärzte, die in Ausübung ihres Berufes von der Hilfsbedürftigkeit einer Person Kenntnis erhalten, zur Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verpflichtet.

2 Sie weisen die Betroffenen vorgängig auf die beabsichtigte Meldung hin.

§ 31 2. Entschädigung und Spesen

1 streichen

2 Ist kein Vermögen vorhanden, trägt die Gemeinde, dessen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zuständig ist, die Entschädigung und den Spesenersatz.

3 streichen

§ 33 IV. Amtsbeistandschaft streichen“

2.2 Zustandekommen

Mit RRB Nr. 249 vom 15. März 2016 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die KESB-Initiative mit 3805 bescheinigten Unterschriften gemäss § 28 KV formell zustande gekommen ist (Abl 2016 714 f.).

3. Inhalt und Ziel der Initiative

3.1 Inhalt der Initiative

Die Initiative will zur Hauptsache erreichen, dass die Zuständigkeit für den Kindes- und Erwachsenenschutz vom Kanton auf die Gemeinden übertragen wird: Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sollen die Gemeinden sein. Sie sollen sich dafür zusammenschliessen können (§ 5 EGzZGB Initiative, nachfolgend kurz: EGzZGB-I). Die Gemeinden sollen die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden bezeichnen und die Mitarbeiter der Behördensekretariate und der Amtsbeistandschaften anstellen (§ 25 EGzZGB-I). Zuständig für die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde soll fortan der Gemeinderat sein (§ 5a EGzZGB-I). Gewisse Einzelzuständigkeiten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sollen gestrichen werden (§ 28 Abs. 2 EGzZGB-I). In Ergänzung zu den Meldepflichten gemäss Bundesrecht sollen auch Lehrpersonen an privaten Schulen sowie Ärzte, die in Ausübung ihres Berufes von der Hilfsbedürftigkeit einer Person Kenntnis erhalten, zur Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verpflichtet werden. Die Betroffenen sind von den Meldepflichtigen vorgängig auf die beabsichtigte Meldung hinzuweisen (§ 29 EGzZGB-I).

3.2 Begründung durch das Initiativkomitee

Das Initiativkomitee äussert sich auf dem Unterschriftenbogen erklärend zum Initiativtext wie folgt: *„Seit 1. Januar 2013 ist das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Die hehren Zielsetzungen der Bundesbehörden wurden in den kantonalen Umsetzungen zerzaust, verwässert und ins Gegenteil verkehrt. Das Selbstbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger wurde in einen autoritären Freiraum der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) umfunktio- niert. Die KESB wurde zur KESP (Kindes- und Erwachsenenschutzpolizei). Nein, noch schlimmer: Für die ‚Drecksarbeit‘ fordert sie Amtshilfe und bietet die Polizei auf. Dafür ist die Polizei nicht geschaffen. Es kann und darf nicht sein, dass die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde unbescholtene Bürgerinnen und Bürger grundlos und ohne Gewährleistung des rechtlichen Gehörs fünf Tage lang fürsorglich in der psychiatrischen Klinik versorgt. Jeder Polizist hätte für einen solch unverhältnismässigen Eingriff ein Verfahren am Hals. Fakt ist, dass die bisherigen Vormund- schäftsbehörden über 98% der Fälle gut bis hervorragend, bürgernah und professionell erledigt hatten. (...). Fakt ist, dass heute über mindestens 15% der Fälle weltfremd, laienhaft und arro- gant entschieden wird. Diese Entwicklung muss gestoppt und korrigiert werden. Es geht bei die- ser Initiative nicht um Einzelfälle oder um die Qualifikation der Behörden. Es geht darum, die Systemfehler im Bundesrecht und in den kantonalen Umsetzungen zu korrigieren. Das Bun- desparlament hat es willentlich und wider besseren Wissens unterlassen, ein spezielles Verfah- rensgesetz zu erlassen oder wenigstens einschlägige Verfahrensbestimmungen ins Schweizerische Zivilprozessrecht aufzunehmen. Der Verfahrenswirrwarr zwischen unseren Gerichten und den Kin- des- und Erwachsenenschutzbehörden muss entflochten werden.“*

4. Prüfung der Gültigkeit

4.1 Zuständigkeit

Initiativen in kantonalen Angelegenheiten sind nach § 30 Abs. 3 KV gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahren, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und auch nicht offensichtlich undurchführbar sind. Der Kantonsrat ist zuständig, die Gültigkeit einer Initiative zu prüfen (§ 30 Abs. 2 KV). Er hat eine Initiative als gültig oder als ungültig zu erklären. Er kann sie auch nur als teilweise ungültig erklären, sofern der als gültig erklärte Teil für sich allein vollziehbar und nicht von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 125 I 44; Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 60). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt mittels Kantonsratsbeschluss. Dieser Beschluss kann nach der Publikation im Amtsblatt innert 30 Tagen direkt beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 Bst. c i.V.m. Art. 88 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005, Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

4.2 Einheit der Form

Mit einer Initiative in kantonalen Angelegenheiten kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung oder eines Konkordates verlangt werden (§ 28 KV). Gesprochen wird in der Praxis von Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen. Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Rechtsetzungsstufe. Die Konkordatsinitiative beschlägt die zwischenkantonale oder zwischenstaatliche Ebene und bezieht sich auf Vereinbarungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang. Nicht zulässig sind kantonale Volksinitiativen auf den Erlass, die Aufhebung oder Abänderung eines Verwaltungsaktes oder eines Vertrages mit rechtsgeschäftlichem Inhalt.

Nach § 29 Abs. 1 KV kann eine Initiative (Verfassungs- oder Gesetzesinitiative) entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Weder die Kantonsverfassung noch das Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) umschreiben die beiden Formen näher. Die Unterscheidung in allgemeine Anregung und in ausgearbeiteten Entwurf bezieht sich auf die Art der Formulierung des Begehrens. Die Initiative muss entweder ausformuliert sein, das heisst einen oder mehrere Rechtssätze unmittelbar erlassen, ändern, ergänzen oder aufheben wollen. Bei der Annahme einer ausformulierten Initiative muss der Initiativtext ohne Änderung in die Kantonsverfassung oder das entsprechende Gesetz übernommen werden können. Eine allgemeine Anregung hingegen kann so formuliert sein, dass sie den Kantonsrat als Gesetzgeber beauftragt, einen Verfassungs- oder Gesetzestext auszuarbeiten. Die allgemeine Anregung besteht im Auftrag an den Kantonsrat, Rechtsnormen auszuformulieren. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung enthält in der Regel generelle Vorstellungen und Ziele, die bei Annahme der Initiative in einen ausformulierten Erlass umzusetzen sind.

Die KESB-Initiative verlangt eine Abänderung des EGzZGB. Sie enthält wichtige Rechtssätze, die vornehmlich die Grundzüge der Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutz- sowie der Aufsichtsbehörden in den Gemeinden im Sinne von § 50 Bst. b KV festlegen. Vom Inhalt und Gegenstand her handelt es sich um eine Gesetzesinitiative gemäss 28 Bst. b KV, die zulässig ist.

Die KESB-Initiative ist vollständig ausformuliert und weist damit eine einheitliche Form auf (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Daran ändert der Umstand nichts, dass darin mehrfach Regelungsbefugnisse dem Kantonsrat übertragen werden (§§ 5 Abs. 4 EGzZGB-I, § 5a Abs. 2 EGzZGB-I und 27 Abs. 2 EGzZGB-I).

4.4 Einheit der Materie

Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang, womit der Grundsatz der Einheit der Materie ebenfalls gewahrt ist (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV).

4.5 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

4.5.1 Allgemeines

Eine Initiative darf übergeordnetem Recht nicht widersprechen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). Einer kantonalen Gesetzesinitiative sind das Bundesrecht (einschliesslich das Völkerrecht), das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons übergeordnet. Ein Widerspruch zu diesen Rechtsordnungen liegt vor, wenn die Annahme einer Initiative dazu führt, dass das höherrangige Recht nicht angewendet oder aufgehoben würde. Nicht massgebend ist dabei, ob die Kollision lediglich einen konkreten Einzelfall oder eine Vielzahl von Konstellationen betrifft (vgl. Ivo Hängartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2117 ff.). Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text auszulegen. Dabei ist nach den anerkannten Auslegungsregeln zu verfahren. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht, zu einem praktikablen Ergebnis führt und welche mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären (BGE 139 I 292, E. 5.7, S. 296).

4.5.2 Prüfung einzelner Bestimmungen

Ingress

Die Initianten stützen ihr Begehren auf § 35 der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz. Die geltende Kantonsverfassung trägt den Titel „Verfassung des Kantons Schwyz“, datiert vom 24. November 2010 und ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft (Abl 2012 2962). Die in der Initiative gewählte Bezeichnung entspricht jener der früheren Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (GS 3 161). § 35 regelt sodann weder in der alten noch in der geltenden Kantonsverfassung die Gesetzesinitiative. Die Bezeichnung einer unzutreffenden Bestimmung sowie die überholte Titelbezeichnung führen allerdings nicht dazu, dass das Begehren ungültig wäre. Anzunehmen ist, dass es sich bei den unzutreffenden Bezeichnungen um redaktionelle Versehen handelt. Der Regierungsrat wird bei der Publikation der Initiative das Versehen berichtigen.

§ 5 Abs. 1 bis 3 EGzZGB-I

Mit dieser Bestimmung verlangen die Initianten, dass die Zuständigkeit für den Kindes- und Erwachsenenschutz vom Kanton auf die Gemeinden übertragen wird: Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sollen die Gemeinden sein. Sie sollen sich dafür zusammenschliessen können.

Der Kindes- und Erwachsenenschutz wird im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) im Wesentlichen abschliessend geordnet. Den Kantonen verbleibt die Regelung der Behördenorganisation und des Verfahrens. Sie bestimmen vor allem die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Art. 440 Abs. 1, 2. Satz ZGB). Das Zivilgesetzbuch macht den Kantonen dafür allerdings gewisse Vorgaben: Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden müssen Fachbehörden sein (Abs. 1 Satz 1). Sie müssen ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern fällen (Abs. 2 Satz 1), wobei die Kantone für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen

dürfen (Satz 2). Das Bundesrecht lässt an sich Raum für die Ausübung der Behördentätigkeit im Milizsystem oder in Besetzung mit Berufsleuten sowie für die Bestimmung des Spruchkörpers (fest oder volatil). Die Kantone dürfen bestimmen, in welcher Form die Behörde strukturell in die Verwaltungs- oder Gerichtsorganisation eingebunden wird. Gefordert wird vom Bundesrecht aber eine interdisziplinäre Zusammensetzung der vorgeschriebenen Fachbehörde (vgl. Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht] vom 28. Juni 2006, in: BBI 2006, S. 7073; Urs Vogel, in: Basler Kommentar, Erwachsenenschutz, Basel 2012, Art. 440/441, N 10).

§ 5 EGzZGB-I, der die Trägerschaft, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ordnet, bezieht sich somit auf einen Gegenstand, zu dessen Regelung die Kantone befugt sind. Das Bundesrecht überlässt es den Kantonen, sich selbst oder die *Gemeinden als Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden* zu bestimmen (vgl. BBI 2006, S. 7001 ff. insb. S. 7073; Vogel, a.a.O., Art. 440/441, N 11). Bundesrechtlich ist es daher nicht zu beanstanden, wenn § 5 Abs. 1 EGzZGB-I vorschreibt, dass die Gemeinden die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden führen. Auch andere Kantone sehen die Gemeinden als Träger dieser Behörden vor (Ruth E. Reusser, Das neue Erwachsenenschutzrecht – eine Herausforderung für die Kantone, in: ZBI 114/2013, S. 1 ff., 14 ff.). Im Gegensatz zur Regelung im geltenden § 5 Abs. 1 EGzZGB wird darin und auch nicht in den §§ 25 und 27 Abs. 1 EGzZGB-I die Anzahl der Behördenmitglieder bestimmt. Die Minimalbesetzung von Behördenmitgliedern wird in Art. 440 Abs. 2 ZGB mit drei vorgegeben (vgl. BBI 2006, S. 7073; Reusser, a.a.O., S. 22). Von diesem Mindestbestand ist auszugehen, wobei § 25 EGzZGB-I auch die Wahl von Ersatzmitgliedern vorsieht. Es wird daher am Kantonsrat liegen, den Gemeinden weitere Vorgaben zum Bestand der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu machen (§§ 5 Abs. 4 und 25 EGzZGB-I).

Nicht auf der Hand liegt die Vereinbarkeit von § 5 EGzZGB-I mit der bundesrechtlichen Vorgabe, wonach die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden *Fachbehörden* sein müssen (Art. 440 Abs. 1, 1. Satz ZGB). Fragen ergeben sich in zweierlei Hinsicht: Zum einen stellt sich die Frage, ob eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die gemäss § 5 Abs. 2 EGzZGB-I aus „Fachpersonen sowie aus Vertretern der Gemeinden“ bestehen soll, noch eine Fachbehörde ist. Zum anderen ist näher zu prüfen, ob die Schwyzer Gemeinden aufgrund ihrer Einwohnerzahlen in der Lage sind, die bundesrechtlich gebotenen Fachbehörden zu stellen.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden müssen zwingend Fachbehörden sein, die – so explizit die französische Fassung des Gesetzestexts – interdisziplinär zusammengesetzt sein müssen. Das Fachwissen und die Interdisziplinarität müssen in der Behörde selbst und nicht allein in deren Sekretariat vorhanden sein (Vogel, a.a.O., Art. 440/441, N 5). Nach der bundesrätlichen Botschaft ist es dabei wichtig, dass die Mitglieder der Behörde nach dem Sachverstand, den sie für ihre Aufgabe mitbringen müssen, ausgewählt werden (siehe dazu und zum Folgenden: BBI 2006, S. 7073). Diesen Sachverstand bringen naturgemäss Personen mit sich, die eine besondere Ausbildung in den Fachrichtungen ausweisen können, die für die direkte Erfüllung der Aufgaben einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gefragt sind (Personen mit einer juristischen, psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung). Sachverstand kann indessen auch durch Weiterbildung und Praxis erworben werden. So gesehen ist es nicht zum vorneherein bundesrechtswidrig, wenn die Gemeinden als Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden neben eigentlichen Fachpersonen auch andere Personen in die Behörde wählen. Mit dem Bundesrecht vereinbar ist offenbar auch das Modell des Kantons Tessin, wo Vormundschaftskreise gebildet wurden und die Behörde aus zwei ständigen Mitgliedern und einem oder einer Delegierten der Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde der Person zusammengesetzt ist, über welche Entscheide zu treffen sind (vgl. BBI 2006, S. 7073). Einschränkungen in Bezug auf ein solches Modell sind immerhin in zweierlei Hinsicht zu machen: Die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sind ihrer Auf-

gabe verpflichtet. Sie haben gemäss Art. 388 ZGB das Wohl und den Schutz hilfsbedürftiger Personen sicherzustellen. Dieser Zweck darf nicht der Interessenvertretung der Gemeinden untergeordnet werden. Tun dies die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde dennoch, haftet allenfalls der Kanton für solchermassen fehlgeleitete Entscheide. Der Kanton kann gegen die fehlbaren Personen Regress nehmen (Art. 454 ZGB). Die Regelung, wonach sich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden aus „*Fachpersonen und Vertretern der Gemeinden*“ zusammensetzen, erweist sich somit nur als bundesrechtskonform, wenn die Vertreter der Gemeinden nicht als eigentliche Interessenvertreter der Gemeinden aufgefasst werden.

Der für eine Fachbehörde erforderliche Sachverstand kann – wie angesprochen – nicht allein durch entsprechende Ausbildung und formale Abschlüsse erworben werden. Möglich ist auch, dass Personen sich durch konkrete und regelmässige Beschäftigung mit der Materie das nötige Fachwissen aneignen. Selbst eigentliche Fachpersonen sollten sich regelmässig mit Fragen um den Kindes- und Erwachsenenschutz beschäftigen, wenn sie als fachkundig gelten wollen. Um diese regelmässige Beschäftigung, den Erwerb von Praxis sicherzustellen, sollten die *Zuständigkeitsbereiche für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden* eine gewisse Grösse aufweisen. In der Praxis wurde dazu gefordert, dass das Einzugsgebiet einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Grösse von 50 000 – 100 000 Einwohner umfassen sollte (Vogel, a.a.O., Art. 440/441, N 12). Von diesen Überlegungen hat sich im Übrigen auch der Regierungsrat leiten lassen, als er die geltende Regelung von § 2 Vollzugsverordnung zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 18. Dezember 2012 (SRSZ 211.311) erlassen hat. Würden nun die Gemeinden allesamt eine eigene Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden aufbauen, so müsste diesen wohl für den Grossteil der Gemeinden die Qualität einer Fachbehörde abgesprochen werden. Nun lässt es aber § 5 Abs. 1 EGzZGB-I explizit zu, dass sich die Gemeinden für die Führung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zusammenschliessen. Im Sinne einer bundesrechtskonformen Auslegung muss festgehalten werden, dass die Gemeinden um die Schaffung gemeinsamer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden nicht herkommen.

§ 5 Abs. 4 EGzZGB-I

Nach § 5 Abs. 4 EGzZGB-I erlässt der *Kantonsrat weitere Bestimmungen* über die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die vom Bundesrecht zugelassenen Ausnahmen (siehe zu weiteren Delegationen in der Initiative in den §§ 5a Abs. 2 und 27 Abs. 2 EGzZGB-I).

Gemäss § 50 Bst. b KV sind alle wichtigen Rechtssätze, insbesondere diejenigen, die die Grundzüge der Organisation von Kanton, Bezirken und Gemeinden festlegen, in der Form des Gesetzes zu erlassen. Durch Gesetz können weniger wichtige Rechtssätze delegiert werden (§ 51 Abs. 1 KV). Gegenstand, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung müssen im Gesetz bestimmt sein (§ 51 Abs. 1 KV). Das EGzZGB enthält auch nach einer Annahme der Initiative die wesentlichen Regelungen über die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf den Kantonsrat ist auch unter der neuen KV nicht ausgeschlossen, soweit sich die Delegation an die Vorgaben in den §§ 50 f. KV hält. Die Delegationsbestimmung in § 5 Abs. 4 EGzZGB-I ist als solche aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Wenn der Kantonsrat in § 5 Abs. 4 EGzZGB-I ermächtigt werden soll, weitere Bestimmungen über *die vom Bundesgesetz zugelassenen Ausnahmen* zu erlassen, knüpft die Regelung an Ermächtigungen an, wie eine in Art. 440 Abs. 2, 2. Satz ZGB zu finden ist. Darnach dürfen die Kantone Ausnahmen vom Erfordernis vorsehen, wonach Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit mindestens drei Mitgliedern zu fällen sind. Die Regelung steht im Einklang mit dem Bundesrecht.

§§ 5a und 6 EGzZGB-I

Mit diesen beiden Bestimmungen verlangen die Initianten, dass die Gemeinden fortan für die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zuständig sind.

Nach Art. 441 Abs. 1 ZGB bestimmen die Kantone die Aufsichtsbehörden. Von der Ermächtigung in Art. 441 Abs. 2 ZGB, Bestimmungen über die Aufsicht zu erlassen, hat bislang der Bundesrat keinen Gebrauch gemacht. Soweit bekannt, hat er dies auch nicht vor (vgl. Reusser, a.a.O., S. 23; Vogel, a.a.O., Art. 442, N 25). Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden unterstehen gemäss § 5a Abs. 1 EGzZGB-I der Aufsicht des Gemeinderates. Einzelheiten regelt sodann der Kantonsrat (§ 5a Abs. 2 EGzZGB). Nach geltendem Recht übt das vom Regierungsrat bezeichnete Departement die Aufsicht aus. Mit der Initiative soll die geltende Grundlage für die Aufsicht in § 6 Abs. 1 EGzZGB aufgehoben werden.

Die Kantone sind in der Bezeichnung der Aufsichtsbehörde weitgehend frei. Sie dürfen als solche eine Administrativbehörde oder eine Gerichtsinstanz bestimmen. Ebenso darf ein System der Aufsichtsbehörden mit einer oder zwei Instanzen gewählt werden (vgl. BBI 2006, S. 7074; Reusser, a.a.O., S. 24; Vogel, a.a.O., Art. 440/441, N 24). Im Unterschied zur Fachbehörde sind an die Ausgestaltung und Qualität der Aufsichtsbehörde keine bundesrechtlichen Anforderungen normiert, insbesondere wird auf das Erfordernis der Interdisziplinarität verzichtet (Vogel, a.a.O., Art. 440/441, N 24). Indem mit der Initiative die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden neu dem Gemeinderat übertragen wird, liegt darin somit grundsätzlich kein Verstoß gegen Art. 441 ZGB.

Der Kantonsrat, dem in § 5a Abs. 2 EGzZGB-I die Regelung von Einzelheiten über die Aufsichtstätigkeit der Gemeinderäte aufgetragen werden soll, wird allerdings dafür sorgen müssen, dass die vorgeschlagene gesetzliche Regelung nicht eine bundesrechtswidrige Handhabung der Aufsicht fördert. Kommunale Aufsichtsbehörden vermögen nämlich die überkommunale bzw. kantonsweite Einheit in der Aufsichtstätigkeit sowie eine entsprechende kohärente Qualitätsentwicklung über das ganze Kantonsgebiet nicht ohne weiteres in ausreichendem Masse zu gewährleisten (vgl. zum Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörde BBI 2006, S. 7074; Vogel, a.a.O., Art. 440/441, N 19 ff. und insb. N 21). Anspruchsvoll kann die Wahrnehmung der Aufsicht vor allem sein, wenn sich die Gemeinden – was an sich als geboten erscheint – für die Führung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zusammenschliessen. Der vorgeschlagenen Regelung zugutekommt, dass die Gemeinden und ihre Behörden für ihre Tätigkeit von Verfassungswegen auch der Aufsicht des Regierungsrates unterstellt sind (§ 61 KV). So gesehen wird damit der Regierungsrat gewissermassen zweite oder obere Aufsichtsbehörde über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (kein Kanton hat bis dato eine zweistufige Aufsicht, vgl. Reusser, a.a.O., S. 24). Eine einheitliche Durchsetzung des Bundesrechts im Kantonsgebiet würde demnach bei der vorgeschlagenen Neuregelung der Aufsicht in erster Linie dem Regierungsrat obliegen. Nur so verstanden kann die Bestimmung in § 5a Abs. 1 EGzZGB-I als bundesrechtskonform angesehen werden.

§ 7 Abs. 2 EGzZGB-I

Aufgehoben werden soll mit der Initiative in § 7 Abs. 2 EGzZGB-I die Wahlkompetenz des Regierungsrates für eine Kindes- und Erwachsenenschutzkommission, die sich aus vier Vertretern der Gemeinden, zwei Vertretern der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie dem Vorsteher des zuständigen Departements zusammensetzt. Diese Aufhebung von § 7 Abs. 2 EGzZGB ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

§ 24 EGzZGB-I

Im geltenden § 24 EGzZGB wird die Organisation der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden geregelt. Mit der Übertragung der Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden an die Gemeinden entfällt der Bedarf für eine Regelung einer kantonalen Behörde, weshalb sie konsequenterweise aufgehoben wird.

§ 25 EGzZGB-I

Unter der Überschrift „Anstellung“ bestimmt § 25 EGzZGB-I, dass die Gemeinden die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden bezeichnen und die Mitarbeiter der Behördensekretariate und der Amtsbeistandschaften anstellen. Nicht direkt bestimmt wird damit, welchem Gemeindeorgan diese Kompetenzen obliegen. Fehlt es an einer expliziten Zuständigkeitsbestimmung, so gilt die allgemeine Regel gemäss § 31 Abs. 2 Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29. Oktober 1969 (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100), wonach die Zuständigkeit des Gemeinderates greift, soweit nicht im kantonalen oder kommunalen Recht ein anderes Gemeindeorgan bezeichnet wird. Weder im EGzZGB noch in § 7 GOG werden hinsichtlich der Wahl und Anstellung der Behördenmitglieder und der Angestellten der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung begründet. Die Lücke in § 25 EGzZGB-I kann demnach unter Bezugnahme auf § 31 Abs. 2 GOG geschlossen werden. In Betracht kommt selbstverständlich auch, dass die Aufgaben gemäss § 25 EGzZGB-I einer interkommunalen Behörde übertragen werden, soweit sich die Gemeinden für die Führung von Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden zusammenschliessen.

§ 27 und 28 EGzZGB-I

§ 27 EGzZGB-I bestimmt die Besetzung und Vertretung in den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Festgehalten wird darin, dass die Behörde grundsätzlich als Kollegialbehörde in der Besetzung mit drei Mitgliedern entscheidet. In § 28 EGzZGB-I werden sodann Einzelzuständigkeiten bestimmt. Die Initiative verlangt, von diesen Einzelzuständigkeiten einzelne aufzuheben. Im Übrigen verzichtet sie darauf, die Zahl der Behördenmitglieder zu bestimmen (§ 27 Abs. 1 EGzZGB-I).

Gemäss Art. 440 Abs. 2 ZGB fällt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern (Satz 1). Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen (Satz 2). Mit der Streichung einzelner dieser Geschäfte in § 28 Abs. 2 EGzZGB-I wird kein Widerspruch zur bundesrechtlichen Kompetenzregelung geschaffen, zumal mit dem Wegfall der Einzelzuständigkeit von Bundesrechts wegen die Zuständigkeit des Spruchkörpers bzw. Kollegiums in den betreffenden Geschäften wiederauflebt (vgl. BBI 2006, S. 7073 f.; Reusser, a.a.O., S. 22 f.).

Die Festlegung der Spruchbehörde betrifft auch bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine an sich wichtige Angelegenheit, weshalb sie ins Gesetz gehörte (§ 50 KV). Allerdings legt der Bundesgesetzgeber in Art. 441 Abs. 2 ZGB eine Mindestzahl der Behördenmitglieder fest und gestattet explizit die Einsetzung von Einzelbehörden. In Anbetracht dessen sowie des Umstandes, dass der Kantonsrat die weitere Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ordnen darf, kann die Bestimmung als mit übergeordneten Recht vereinbar beurteilt werden.

§ 29 EGzZGB-I

§ 29 Abs. 1 EGzZGB-I regelt in Ergänzung zum Bundesrecht eine Meldepflicht für Lehrpersonen an privaten Schulen sowie Ärzte, die in Ausübung ihres Berufes von der Hilfsbedürftigkeit einer

Person Kenntnis erhalten, vor. Und § 29 Abs. 2 EGzZGB-I statuiert eine Pflicht zur vorgängigen Information der Betroffenen über die beabsichtigte Meldung.

Jede Person kann der Erwachsenenschutzbehörde Meldung erstatten, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint (Art. 443 Abs. 1 Satz 1 ZGB). Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis (Satz 2). Wer in amtlicher Tätigkeit von einer solchen Person erfährt, ist meldepflichtig (Abs. 2 Satz 1). Die Kantone können weitere Meldepflichten vorsehen (Satz 2). Im Gegensatz zur geltenden Regelung in § 29 EGzZGB soll gemäss der KESB-Initiative in § 29 Abs. 1 EGzZGB-I auf die inhaltliche Wiederholung von Art. 443 ZGB verzichtet werden. Ein Widerspruch mit den bundesrechtlichen Bestimmungen zu Melderechte und -pflichten liegt insoweit nicht vor.

Im Gegensatz zur Regelung des Melderechts in Art. 443 Abs. 1 ZGB enthält § 29 Abs. 1 EGzZGB-I eine Meldepflicht für Lehrpersonen an privaten Schulen sowie Ärzte, die in Ausübung ihres Berufes von der Hilfsbedürftigkeit einer Person Kenntnis erhalten. Die *Erweiterung der Meldepflichten* ist ebenfalls bundesrechtskonform.

§ 29 Abs. 2 EGzZGB-I statuiert eine Pflicht zur vorgängigen Information der Betroffenen über die beabsichtigte Meldung. Eine entsprechende Informationspflicht ist im Bundesrecht nicht vorgesehen. Für den Personenkreis, für welchen bundesrechtlich eine Meldepflicht vorgeschrieben wird, dürfen die Kantone diese Pflicht nicht mit einer zusätzlichen Verpflichtung verbinden. Entsprechend kann sich die vorgängige Informationspflicht lediglich auf die in § 29 Abs. 1 EGzZGB-I neu meldepflichtigen beiden Personengruppen (Lehrpersonen an privaten Schulen sowie Ärzte, die in Ausübung ihres Berufes von der Hilfsbedürftigkeit einer Person Kenntnis erhalten) beziehen. In diesem Sinne kann § 29 Abs. 2 EGzZGB-I in bundesrechtskonformer Weise eng ausgelegt werden.

§ 31 EGzZGB-I

Die Regelung der Entschädigung und des Spesenersatzes in der geltenden Fassung von § 33 Abs. 1 EGzZGB entspricht inhaltlich den Bestimmungen von Art. 404 Abs. 1 und 2 ZGB. Mit deren Aufhebung entsteht weder eine Lücke noch ein Widerspruch zum Bundesrecht, auch wenn das kantonale Gesetz damit etwas weniger informativ wird. Der mit der Initiative vorgeschlagene Absatz 2 trägt dem neuen § 5 EGzZGB-I Rechnung, der die Gemeinden als Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden einsetzt. Folgerichtig sollen fortan die Gemeinden für die Entschädigung und die Spesen der Beistände aufkommen, wenn bei der verbeiständeten Person kein Vermögen vorhanden ist. In § 31 Abs. 3 EGzZGB-I soll die Delegation von Regelungskompetenzen an den Regierungsrat zu den Entschädigungen und Spesen aufgehoben werden.

§ 33 EGzZGB-I

Mit der KESB-Initiative wird vorgeschlagen, die Regelung in § 33 EGzZGB über die Amtsbeistandschaft aufzuheben. Die Bestimmung beschränkt sich in der geltenden Fassung darauf, den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mindestens eine Amtsbeistandschaft zuzuordnen und im Übrigen deren Regelung an den Regierungsrat zu übertragen. Wie sich aus § 25 EGzZGB-I ergibt, sollen weiterhin Amtsbeistände angestellt werden. Zudem besitzen die Beistände und damit auch die Berufsbeistände in den Art. 400 ff. ZGB für ihre Ernennung, für Interessenkollisionen sowie für ihre Entschädigung sowie die Führung des Amtes gesetzliche Regelungen. Eine zusätzliche Verankerung im kantonalen Recht ist an sich entbehrlich. Anzunehmen ist zudem, dass der Kantonsrat gestützt auf § 5 Abs. 4 EGzZGB-I auch über die Amtsbeistandschaften als Teil der umfassender verstandenen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden näher regeln darf.

4.6 Durchführbarkeit

Ungültig ist eine Volksinitiative schliesslich, wenn die angestrebte Regelung sachlich undurchführbar ist (vgl. § 30 Abs. 3 Bst. c KV). Undurchführbar ist ein Begehren allerdings nur, wenn eine Initiative etwas physisch Unmögliches anstrebt (so für den Bund: Bernhard Ehrenzeller/Gabriel Gertsch, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich 2014, Art. 139 BV, N 54). Die Umsetzung der in der Initiative vorgeschlagenen Regelungen über den Kindes- und Erwachsenenschutz würde anspruchsvoll und aufwändig, unmöglich ist sie aber nicht.

5. Stellungnahme zur Initiative

5.1 Bei der Annahme dieser ausformulierten Gesetzesinitiative muss der Initiativtext ohne Änderung in das EGzZGB übernommen werden. Die Prüfung der Gültigkeit der Initiative kommt zum Schluss, dass die faktische Umsetzung der in der Initiative vorgeschlagenen Regelungen zwar nicht unmöglich ist, jedoch anspruchsvoll und aufwändig würde. Es würde dem Kantonsrat in abschliessender Kompetenz obliegen, die dafür notwendigen konkretisierenden Bestimmungen zu erlassen.

5.2 Die Initiative will zur Hauptsache erreichen, dass die Zuständigkeit für den Kindes- und Erwachsenenschutz vom Kanton wieder auf die Gemeinden übertragen wird. Zudem sollen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden neben Fachpersonen explizit auch aus Vertretern der Gemeinden bestehen. Das Bundesrecht besagt, dass die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden das Wohl und den Schutz hilfsbedürftiger Personen sicherzustellen haben. Zudem müssen sie über den für eine Fachbehörde erforderlichen Sachverstand verfügen. Die beabsichtigte Regelung, dass Vertreter der Gemeinden Teil der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sein müssen, ist nur dann bundesrechtskonform, wenn die Vertreter der Gemeinden nicht als eigentliche Interessenvertreter der Gemeinden aufgefasst werden und über den erforderlichen Sachverstand verfügen. Die Einsitznahme von Gemeindevertretern ist somit nicht zulässig, wenn deren Aufgabe sich lediglich auf die Einflussnahme bei der Anordnung von finanzwirksamen Massnahmen beschränkt.

5.3 Bezogen auf die Einwohnerzahl bilden die Gemeinden und Eingemeindebezirke im Kanton Schwyz je für sich nicht die ideale Grösse, um sich die bundesrechtlich gebotene Fachbehörde eigenständig leisten zu können. Sie werden sich zwangsläufig zusammenschliessen müssen, um auch einen aus betriebswirtschaftlicher Sicht effizienten Betrieb der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der Amtsbeistandschaften zu erreichen. Die zwei bestehenden Zuständigkeitskreise der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Ausserschwyz und Innerschwyz haben je ein Einzugsgebiet von rund 92 000 und 62 000 Einwohnern. Der Regierungsrat hat 2012 darauf verzichtet, drei Kreise zu bilden, weil diese im Vergleich zu den zwei Kreisen höhere Kosten verursacht hätten. Zudem hat er drei Kreise bezüglich der Fallzahlen als zu klein erachtet. Es ist nicht undenkbar, dass sich die Gemeinden aus denselben Überlegungen bei einer Annahme der Initiative innerhalb der bestehenden Kreise (bspw. zu zwei Zweckverbänden) zusammenschliessen würden. Das Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden bei einer solchen Trägerschaft bliebe an einem kleinen Ort. In den Nachbarkantonen Zürich, Luzern und St. Gallen sind die Gemeinden Träger der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und sie haben sich zu diesem Zweck zu Gemeindeverbänden zusammengeschlossen. Interessanterweise stehen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in diesen Kantonen genauso oder noch stärker in der Kritik – nicht zuletzt auch durch die Trägergemeinden selbst.

5.4 Der Netto-Aufwand für die beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit den Behördensekretariaten und die Amtsbeistandschaften betrug 2015 für den Kanton Schwyz rund 8.8 Mio. Franken (Verwaltungskosten sowie Mietzinsen und Nebenkosten für die Liegenschaften).

Eine Annahme der Initiative hätte eine Lastenverschiebung vom Kanton hin zu den Gemeinden zur Folge. Mit der Trägerschaft würden auch diese Kosten auf die Gemeinden übergehen. Hätte der Regierungsrat bei seinen Entscheiden einzig die finanzielle Entlastung des Kantonshaushaltes vor Augen, müsste er für die Initiative eintreten. Der Regierungsrat ist jedoch der festen Überzeugung, dass der durch das Kantonsparlament eingeschlagene Weg der Kantonalisierung des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes für den Kanton Schwyz gerade auch aus der massgeblichen Sicht der hilfsbedürftigen Personen der richtige ist. Nach einem schwierigen Startjahr 2013 haben sich die beiden Ämter für Kindes- und Erwachsenenschutz stetig zum Positiven hin entwickelt. Die anfangs hohe Zahl pender Verfahren bei den beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden konnte erheblich gesenkt werden. Sie bewegt sich heute in jenem Bereich, welcher den Normalbetrieb zulässt. Die Organisation in den beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ist weitgehend eingespielt, und die sehr grosse Verfahrenslast kann so bewältigt werden, dass Zeit für die äusserst wichtige Kontaktpflege mit den verschiedenen Institutionen zur Verfügung steht, mit denen sich Schnittstellen bilden. Konkret bedeutet dies auch, dass man sich stärker den Anliegen der Gemeinden widmen und so die Zusammenarbeit verbessern kann.

5.5 Die Qualität der Arbeit einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu beurteilen, ist nicht einfach. Hält man sich dabei an die vorhandenen Fakten, muss den beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Schwyz ein gutes Zeugnis ausgestellt werden: Im Jahr 2015 haben sie insgesamt rund 3900 Verfahren erledigt. Im gleichen Zeitraum waren 72 Beschwerden gegen Beschlüsse der beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden vor Verwaltungsgericht. Davon hat das Verwaltungsgericht vier Beschwerden gutgeheissen und neun Beschwerden teilweise gutgeheissen.

5.6 Sowohl aus fachlicher wie auch aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre es falsch, die mit grossem Aufwand geschaffene und funktionierende kantonale Organisation zu zerschlagen und nach lediglich vier Betriebsjahren wiederum eine völlig neue Organisation unter der Trägerschaft der Gemeinden aufzubauen, was wiederum mit einem erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden wäre.

5.7 Die Fachgruppe Gesellschaft des Verbandes Schwyzer Gemeinden und Bezirke (vszgb) hat bei den Fürsorgebehörden im Kanton Schwyz eine „Umfrage zur KESB und zur KESB-Initiative“ durchgeführt. Auf die konkrete Frage, ob die Fürsorgebehörde aus ihrer Sicht die KESB-Initiative annehmen oder ablehnen würde, haben von den 30 Fürsorgebehörden im Kanton Schwyz 24 mit „ablehnen“ geantwortet. Keine Fürsorgebehörde hat sich für die Initiative ausgesprochen. Die Fürsorgebehörden haben weiter zurückgemeldet, dass nach wie vor Entwicklungsbedarf bei den kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden bestehe. Namentlich die Zusammenarbeit mit den Sozialbehörden der Gemeinden müsse weiter verbessert werden. Eine positive Entwicklung in diesem Bereich sei jedoch deutlich auszumachen.

5.8 Mit der kantonalen Gesetzesinitiative vermag man nicht wieder die Zustände des alten Vormundschaftsrechts herbeizuführen. Die wesentlichen Änderungen hin zum modernen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sind auf Stufe Bundesrecht im ZGB erfolgt. Die offenbar störende Vorgabe, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde sein muss, kann mit der Anpassung des kantonalen Rechts nicht aus der Welt geschafft werden.

6. Schlussfolgerung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Initiative im Sinne der Erwägungen für gültig zu erklären und abzulehnen ist.

7. Gegenvorschlag

Auf die Unterbreitung eines Gegenvorschlages wird aus oben genannten Gründen verzichtet.

8. Behandlung im Kantonsrat

8.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen. Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Ausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

8.2 Referendum

Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu, so wird der ausgearbeitete Entwurf dem dafür massgebenden Referendum unterstellt (§ 31 Abs. 2 KV). Lehnt der Kantonsrat die Initiative indessen ab, so entscheidet das Volk über die Initiative (§ 31 Abs. 3 KV).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative „Keine Bevormundung der Bürger und Gemeinden“ (KESB-Initiative) im Sinne der Erwägungen für gültig zu erklären und abzulehnen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiativkomitee, c/o Nationalrat Dr. Pirmin Schwander, Postfach 551, 8853 Lachen.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Departement des Innern; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber