



Zwischenbericht des Regierungsrats zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sowie Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

14. Oktober 2014

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen

- A. den Zwischenbericht zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts,
- B. eine Botschaft zum Nachtrag der Verordnung betreffend Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts,

mit Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

Zusammenfassung	3
A. Zwischenbericht des Regierungsrats zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts	4
I. Ausgangslage.....	4
1. Entwicklung ab 1. Januar 2013.....	4
2. Auftrag	4
II. Prüfung.....	5
3. IST-Situation: Personal, Fallzahlen, Kostenentwicklung.....	5
3.1 Personelle Situation	5
3.2 Entwicklung Fallzahlen	6
3.3 Entwicklung der Kosten	9
4. Getroffene Massnahmen	10
4.1 Personelle Massnahmen	10
4.2 Organisatorische Massnahmen	11
4.3 Auswirkungen	12
4.4 Ausblick.....	12
5. Wirksamkeit des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts	13
5.1 Zahlen	13
5.2 Rückmeldungen Gemeinden Arbeitsgruppe Umsetzung KESR	13
5.3 Schlussfolgerung	14
6. Handlungsbedarf	14
B. Botschaft zur Anpassung der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts	15
I. Anhörung der Einwohnergemeinden	15
1. Stellungnahmen Einwohnergemeinden	15
2. Haltung des Regierungsrats	17
II. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Nachtrags.....	17

Zusammenfassung

Seit dem 1. Januar 2013 ist in der Schweiz das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) hat ab diesem Zeitpunkt den operativen Betrieb aufgenommen. Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und der neuen Strukturen hat die Zahl der Verfahren massiv zugenommen. Die für die Berechnung des Stellenbedarfs getroffenen Annahmen werden weit überschritten. Per 1. Januar 2013 hat die KESB von den ehemaligen Vormundschaftsbehörden 422 Dossiers übernommen. Per Ende August 2014 waren bei der KESB bereits 859 Personendossiers pendent, wobei ein Dossier mehrere Verfahrensarten, d.h. Geschäfte enthalten kann. Monatlich gingen bei der KESB wesentlich mehr Verfahren ein als erwartet und es konnten weniger Verfahren abgeschlossen werden als angenommen.

Gestützt auf die unerwartete Entwicklung der Fallzahlen hat der Regierungsrat eine befristete Erhöhung der Personalstellen um 400 Prozent bis Ende 2015 bewilligt. Die Befristung wird auf jeden Fall bis Ende 2017 verlängert werden müssen. Die getroffenen Sofortmassnahmen und die Optimierung der Abläufe und Prozesse zeigen erste Wirkung. Gleichzeitig haben die unerwarteten personellen Abgänge sowie die zeitlich verzögerte Neubesetzung einen Abbau der Pendenzen verzögert. Die gesamte Behörde musste im Jahr 2014 neu aufgebaut werden, da sämtliche Behördenmitglieder gekündigt haben. Die Kündigung der erfahrenen Mitarbeitenden führte zu einem massiven Erfahrungs- und Wissensverlust.

Das Vormundschaftsrecht ist eine Aufgabe der Gemeinden. Der Kanton hat diese Aufgabe übernommen, soweit die Umsetzung für ihn kostenneutral erfolgen kann. Die Entwicklung der Fallzahlen und die notwendigen personellen Massnahmen waren in diesem Ausmass nicht vorhersehbar. Die Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden ist daher 2015 bis 2017 im Rahmen eines Verordnungsnachtrags anzupassen. Im Rahmen der Evaluation gemäss Art. 31 der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wird der Regierungsrat die Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden erneut überprüfen und dem Kantonsrat die notwendigen Steuereinheiten per 1. Januar 2018 beantragen.

Aufgrund der Erfahrungen soll die interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde neu mit drei bis fünf Mitgliedern (bisher drei Mitglieder) besetzt werden können. Die flexiblere Regelung ermöglicht die Besetzung der Behörde in Teilzeitpensen im Rahmen von 300 Stellenprozenten.

Im Weiteren wird vorgeschlagen, die Basis für die Berechnung der abzugeltenden Steuereinheiten aus dem Durchschnitt der Steuererträge der jeweils letzten drei Jahre zu berechnen. Die zwingende Verrechnung mit den Steuerablieferungen ist aufzuheben.

A. Zwischenbericht des Regierungsrats zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

I. Ausgangslage

1. Entwicklung ab 1. Januar 2013

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) hat am 1. Januar 2013 den operativen Betrieb mit 600 Stellenprozenten, verteilt auf 11 Mitarbeitende (Behörde und unterstützende Dienste) aufgenommen.

Grundlage bei der Erstellung des Konzepts für die Stellenberechnung bildete ein Vergleich mit professionalisierten Organisationen (z. B. Stadt St. Gallen, Winterthur, Luzern, Bern) sowie eine Hochrechnung der Kantone Zug und St. Gallen. Unter Berücksichtigung, dass die bestehenden Beistandschaften, Beiratschaften und Vormundschaften zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 31. Dezember 2015 anlässlich der periodischen Berichtsprüfung in massgeschneiderte Massnahmen nach dem neuen Recht umgewandelt werden müssen, rechneten die Experten mit einem Mehraufwand gegenüber der ehemaligen Tätigkeit der Vormundschaftsbehörden von 15 bis 20 Prozent. Bei einer Basis von rund 350 bestehenden Massnahmen und 50 bis 60 jährlich neu angeordneten Massnahmen wurde bei der Erarbeitung des Konzepts mit 4,6 bis 6 Vollzeitstellen gerechnet (inkl. Behördenfunktion, Abklärung und Leitungsfunktion). Diese Bandbreite ergab sich aufgrund der unterschiedlichen Bewertungen in den einzelnen Kantonen. Die Kennzahlen basierten lediglich auf Einschätzungen und Annahmen, wie sich das neue Recht auswirken könnte.

Die KESB startete am 1. Januar 2013 mit 422 Dossiers, welche von den Gemeinden übernommen wurden. Bereits nach einigen Monaten hat sich gezeigt, dass die neu eingehenden Fallzahlen höher als erwartet ausfallen. Im Vergleich zu früheren Eingaben an die kommunalen Vormundschaftsbehörden wurden der KESB wesentlich mehr Fälle gemeldet, die vom Personal nicht bewältigt werden konnten (Entwicklung der Fallzahlen vgl. nachfolgend Ziff. 3.2).

Aufgrund dieser Entwicklung hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 2. Juli 2013 (Nr. 11) eine zusätzliche Stelle (100 Prozent) bewilligt, befristet bis Ende 2014. Dies reichte jedoch nicht aus, um einer weiteren Zunahme der Pendenzen entgegenzuwirken. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 11. Februar 2014 (Nr. 316) drei weitere Stellen (300 Prozent) bewilligt und gleichzeitig die insgesamt 400 zusätzlichen Stellenprozente bis Ende 2015 befristet. Der Kantonsrat hat den entsprechenden Nachtragskredit für das Jahr 2014 am 16. April 2014 gutgeheissen.

Als weitere Massnahme wurde im Februar 2014 ein externes Beratungsbüro beigezogen, um die Abläufe der KESB auf Optimierungsmöglichkeiten zu überprüfen. Daraus wurden konkrete Massnahmen abgeleitet und umgesetzt, um mehr Fälle in kürzerer Zeit zu bearbeiten und die bestehenden Pendenzen abzubauen (vgl. nachfolgend Ziff. 4).

2. Auftrag

Gemäss Art. 31 der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist der Regierungsrat beauftragt, nach mindestens drei, aber höchstens fünf Jahren nach Inkrafttreten der Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzgebung deren Wirksamkeit und Ergebnisse zu überprüfen.

Aufgrund der unerwarteten Entwicklung hat der Regierungsrat das Sicherheits- und Justizdepartement beauftragt, dem Kantonsrat für die Sitzung vom 4./5. Dezember 2014 einen Zwischenbericht zu unterbreiten. Im Zwischenbericht sind gemäss Auftrag des Regierungsrats insbesondere die getroffenen Massnahmen, die Entwicklung der Fallzahlen, die Wirksamkeit

des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR), die Entwicklung der Kosten und notwendige Massnahmen betr. der Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden aufzuzeigen. Gleichzeitig sind die notwendigen Anpassungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zu beantragen.

II. Prüfung

3. IST-Situation: Personal, Fallzahlen, Kostenentwicklung

3.1 Personelle Situation

Im Rahmen der befristeten Stellenerhöhungen wurde auch das Pensum der drei Behördenmitglieder um insgesamt 90 Prozent erhöht, auf total 300 Stellenprocente. Bei den unterstützenden Diensten erfolgte eine Stellenerhöhung um insgesamt 310 Stellenprocente, wobei u. a. ein zusätzlicher Revisor und eine zweite Sekretärin angestellt wurden.

	Stellenprocente bis Ende 2015		<i>vakant per 1. Oktober 2014</i>
Behörde	300 %	(davon 90 % befristet)	100 %
Unterstützende Dienste	700 %	(davon 310 % befristet)	
Total	1 000 %	(davon 400 % befristet)	100 %

In den vergangenen Monaten konnten die Gespräche für die Personalrekrutierung für sämtliche ordentlichen und befristeten Stellen erfolgreich abgeschlossen werden. Besonders erfreulich war die Wahl des neuen Leiters der KESB auf den 1. August 2014. Die Neuwahl durch den Regierungsrat war notwendig geworden, nachdem die ehemalige Leiterin der KESB ihre Stelle per 31. Mai 2014 gekündigt hatte. In der Zwischenphase kamen eine interimistische Leitung sowie ein interimistisches Behördenmitglied zum Einsatz. Der Regierungsrat musste bereits anfangs September die Kündigung des neuen Leiters während der Probezeit per Ende September 2014 zur Kenntnis nehmen. Am 15. Oktober 2014 wären sämtliche Stellen der KESB besetzt gewesen. Es ist damit zu rechnen, dass aufgrund dieser Kündigung die Behörde der KESB erst anfangs 2015 wieder vollzählig sein wird. Eine interimistische Lösung wird gesucht.

Im Rahmen der externen Überprüfung wurde festgestellt, dass die Mitarbeitenden der KESB trotz der hohen Arbeitsbelastung sehr engagiert arbeiten und grossen Einsatz leisten. Das Arbeitsklima darf als gut bezeichnet werden, wobei die Mitarbeitenden viel Verständnis für die aktuelle Situation mit einer hohen Arbeitsbelastung haben, was nicht selbstverständlich ist.

3.2 Entwicklung Fallzahlen

Die Anzahl penderter Geschäfte blieb 2014 weiterhin hoch. Die Dossiers beinhalten unterschiedlichste Verfahren oder Geschäfte aus den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zur Entwicklung der pendenten Geschäfte von August 2013 bis August 2014:

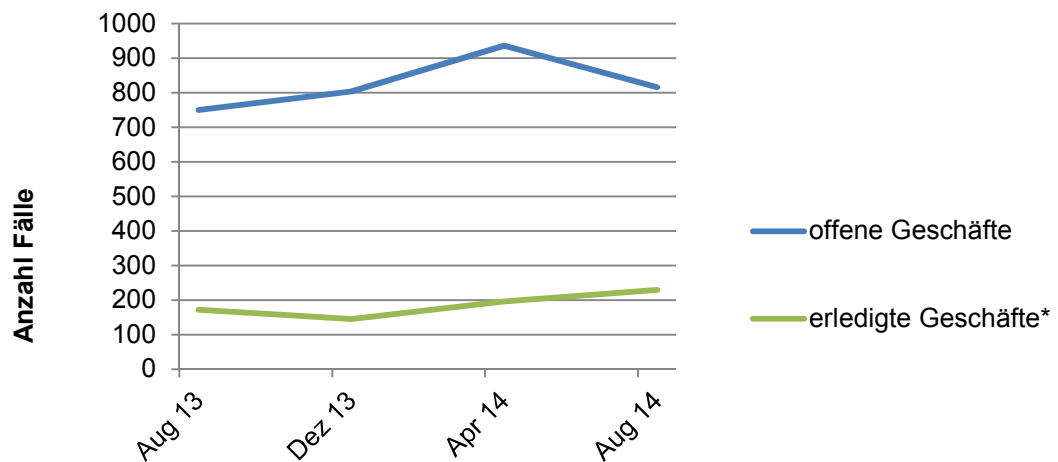
Art der Geschäfte	August 2013	Dezember 2013	April 2014	August 2014
Überführung ins neue Recht	417	399	377	377
Kinder: Gefährdung, Besuchsrechte, elterliche Sorge, Vaterschaft, Adoption, Massnahmen	61	79	114	88
Unterhaltsverträge	67	78	85	51
Erwachsene: Gefährdung, Fürsorgerische Unterbringung, Massnahmen	51	60	75	54
Berichts- und Rechnungsprüfung	124	151	214	193
Mandatsträgerwechsel	10	17	48	21
Weitere Geschäfte	20	20	23	32
Total	750	804	936	816

Bei der KESB waren Ende August 2014 insgesamt 816 Geschäfte (August 2013: 750) pendent, was gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme von 8,8 Prozent entspricht. Vor allem in den Bereichen Berichts- und/oder Rechnungsprüfungen haben die Geschäfte von August 2013 bis August 2014 um 55,6 Prozent zugenommen. Im Jahr 2013 konnten insgesamt 317 Geschäfte erledigt werden, 804 Geschäfte mussten ins neue Jahr übertragen werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl gefällter Entscheide bzw. erledigter Geschäfte seit 1. Januar 2013 bis August 2014:

	Januar – August 2013	September – Dez. 2013	Januar – April 2014	Mai – Juli 2014	August 2014
Erledigte Geschäfte	172	145	196	165	64
Total erledigt	317		425		

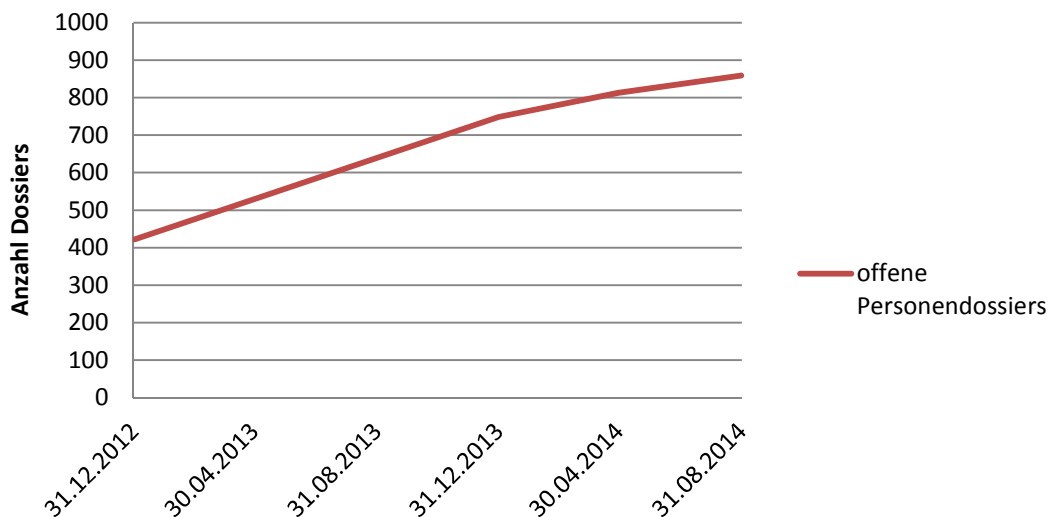
Entwicklung der offenen und erledigten Geschäfte:



*Anmerkung zur Grafik: Die vergleichbare standardisierte Datenerhebung für die Anzahl der neu eingegangenen und der erledigten Geschäfte erfolgt erst seit 1. Januar 2014.

In der Zeit vom 1. Januar 2014 bis 31. August 2014 konnten total 425 Geschäfte erledigt und es mussten 816 Geschäfte in den Monat September 2014 übertragen werden. Aufgrund von Massnahmen, die schon im ersten Halbjahr getroffen wurden, konnten die Abschlüsse von Geschäften im Jahr 2014 erhöht werden. Die Arbeiten und Verfahren wurden teilweise neu organisiert, vereinfacht und optimiert. Es werden beispielsweise die Entscheide einfacher und kürzer gehalten. Im Weiteren wurden Musterentscheide erarbeitet, die als Vorlagen dienen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl Personendossiers:



Gründe für die Zunahme der Personendossiers sind die weiterhin hohe Anzahl von Neueingängen. Die KESB hatte per 1. Januar 2013 422 Personendossiers von den Gemeinden übernommen. Pro Person wird ein Dossier angelegt, wobei ein Dossier mehrere Verfahrensarten, d.h.

Geschäfte, enthalten kann. Ein Geschäft kann zum Beispiel eine Meldung sein, dass ein Kind gefährdet ist (Gefährdungsmeldung Kinder und Jugendliche). Bestehen zu einer Person mehrere Geschäfte, so werden diese zum Teil in einem Verfahren zusammengefasst (z. B. wird die Fürsorgerische Unterbringung und gleichzeitige Errichtung einer Erwachsenenschutzmassnahme innerhalb eines Verfahrens vorgenommen, jedoch einmal als „Fürsorgerische Unterbringung“ und einmal als „Gefährdungsmeldung Volljährige“ ausgewiesen). Es ist möglich, dass in einem Personendossier kein aktuelles Geschäft pendent ist. Die Anzahl Personendossiers kann daher auch tiefer sein als die pendenten Geschäfte.

Im Vergleich zum Anfangsbestand mit 422 Personendossiers (per 1. Januar 2013 von kommunalen Vormundschaftsbehörden übernommen) belief sich die Anzahl eröffneter Personendossiers per 31. Dezember 2013 auf insgesamt 748 Personendossiers und per 31. August 2014 auf insgesamt 859 Personendossiers, was einer Verdopplung der Personendossiers seit dem Start der KESB entspricht.

Auf den 1. Juli 2014 ist das revidierte Sorgerecht in Kraft getreten, welches als Regelfall die gemeinsame elterliche Sorge vorsieht. Nicht miteinander verheiratete Eltern, die das Sorgerecht gemeinsam ausüben wollen, können eine entsprechende Erklärung zusammen mit der Anerkennung des Kindes beim Zivilstandsamt abgeben. Geben sie eine Erklärung für das gemeinsame Sorgerecht erst zu einem späteren Zeitpunkt ab, müssen sie diese bei der KESB einreichen. Die Eltern können sich vor Abgabe der Erklärung von der KESB beraten lassen. Weigert sich ein Elternteil, die Erklärung über die gemeinsame Sorge abzugeben, kann der andere Elternteil die KESB anrufen. Die KESB muss über den Antrag entscheiden und entweder die gemeinsame elterliche Sorge verfügen oder die alleinige elterliche Sorge der Mutter oder dem Vater übertragen. Auch unverheiratete Eltern, die bis jetzt vom Sorgerecht ausgeschlossen waren, haben ab 1. Juli 2014 während eines Jahres die Möglichkeit, bei der KESB die gemeinsame elterliche Sorge zu beantragen. Geschiedene Paare, deren Scheidung nicht mehr als fünf Jahre zurückliegt, können bei der KESB ebenfalls einen Antrag auf ein gemeinsames Sorgerecht einreichen. Ist das gemeinsame Sorgerecht strittig, ist das Gericht für die Behandlung des Gesuchs zuständig. Mit einem Anstieg der Fälle ist zu rechnen. Allerdings ist noch nicht absehbar, zu wie vielen Änderungsanträgen das revidierte Sorgerecht führen wird. Mitglieder der KESB mussten bereits Zeitressourcen in die Vorbereitung auf das neue Recht investieren (Besuch von Kursen, Erarbeitung von Merkblättern, Formularen usw.).

3.3 Entwicklung der Kosten

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kosten (in Fr.):

	2014	2015
Aufwand gem. Budget (inkl. Bewährungshilfe)	*1 355 200	1 407 700
Ertrag aus Gebühren	-20 000	-20 000
Aufwand KESB	1 335 200	1 387 700
	0,045 Steuereinheiten	0,065 Steuereinheiten
Beitrag Gemeinden	903 744	Fr. 1 365 787
zu Lasten Kanton	431 456	21 213
Beitrag nach Gemeinde	2014	2015
Sarnen	286 501	471 957
Kerns	113 641	166 982
Sachselt	113 303	164 624
Alpnach	131 799	181 838
Giswil	71 094	103 854
Lungern	42 588	62 187
Engelberg	144 818	214 345

* inkl. Mehraufwand durch bewilligte Pensenerhöhung um 400 Stellenprozente bis Ende 2015

Die Erhöhung der Personalstellen bei der KESB um 400 Stellenprozente führt im Jahr 2014 gegenüber dem Budget zu einem Mehraufwand von rund Fr. 295 000.– (inkl. Lohnnebenkosten, Infrastruktur usw.) zulasten des Kantons (die erste schrittweise Erhöhung um 100 Stellenprozent war im Budget 2014 bereits enthalten). Der Kantonsrat hat dem entsprechenden Nachtragskredit von Fr. 290 000.– für das Jahr 2014 an seiner Sitzung vom 16. April 2014 zugestimmt. Dies führt dazu, dass bei einer Verrechnung der Steuereinheit von 0,045 Prozent bei den Einwohnergemeinden der Restbetrag von rund Fr. 432 000.– der Staatsrechnung 2014 des Kantons belastet wird.

Ohne Anpassung der Steuereinheiten wird für die Jahre 2015 bis 2017 von einem Aufwand zulasten des Kantons von jährlich rund Fr. 442 000.– ausgegangen. In diesem Aufwand ist die Erhöhung der Personalstellen um 400 Prozent enthalten. Bis Ende 2015 müssen noch rund 377 altrechtliche Fälle ins neue Recht überführt werden. Der Bundesgesetzgeber hat im Rahmen der Anwendungs- und Einführungsbestimmungen (Art. 14 Abs. 2 und 3 ZGB Schlusstitel: Anwendungs- und Einführungsbestimmungen) festgelegt, was mit Massnahmen nach altem Recht zu geschehen hat. Personen, die nach altem Recht entmündigt wurden, stehen mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts, d.h. seit 1. Januar 2013 automatisch unter umfassender Beistandschaft. Die KESB muss von Amtes wegen so bald wie möglich jeden Fall überprüfen und abklären, ob eine weniger einschneidende Massnahme genügt, d.h. die erforderlichen Anpassungen an das neue Recht vornehmen. Die übrigen, nach altem Recht angeordneten Massnahmen (Beistandschaften und Beiratschaften), können nicht von Gesetzes wegen ins neue Recht überführt werden. Diese Massnahmen bleiben mit der Wirkung des alten Rechts noch längstens drei Jahre nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts bestehen. Die KESB muss folglich bis Ende

2015 diese Massnahmen ebenfalls überprüfen und ins neue Recht überführen. Dies kann dazu führen, dass die Pendenzen in anderen Bereichen der KESB ansteigen werden.

Ist es jedoch möglich, die Personalstellen bereits vor Ende 2017 wieder wesentlich zu reduzieren, wird der Regierungsrat nach dem Ausgleich des Mehraufwandes von 2014 umgehend eine Anpassung der Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden beantragen.

Die Abgeltung der kantonalen Behördenorganisation (Fachbehörde und unterstützende Dienste sowie Bewährungshilfe) wird gemäss Art. 23 Abs. 1 und 2 der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vom 3. Mai 2012 (GDB 211.61) durch die Einwohnergemeinden getragen. Für die Jahre 2012 und 2013 sind dies 0,065 und ab dem Jahr 2014 0,045 Steuereinheiten. Weil der vorgeschlagene Nachtrag zur Verordnung betreffend Einführung KESB erst auf 1. Januar 2015 in Kraft tritt, trägt der Kanton den Mehraufwand von rund Fr. 432 000.– für die notwendigen Stellenerhöhungen im Jahr 2014.

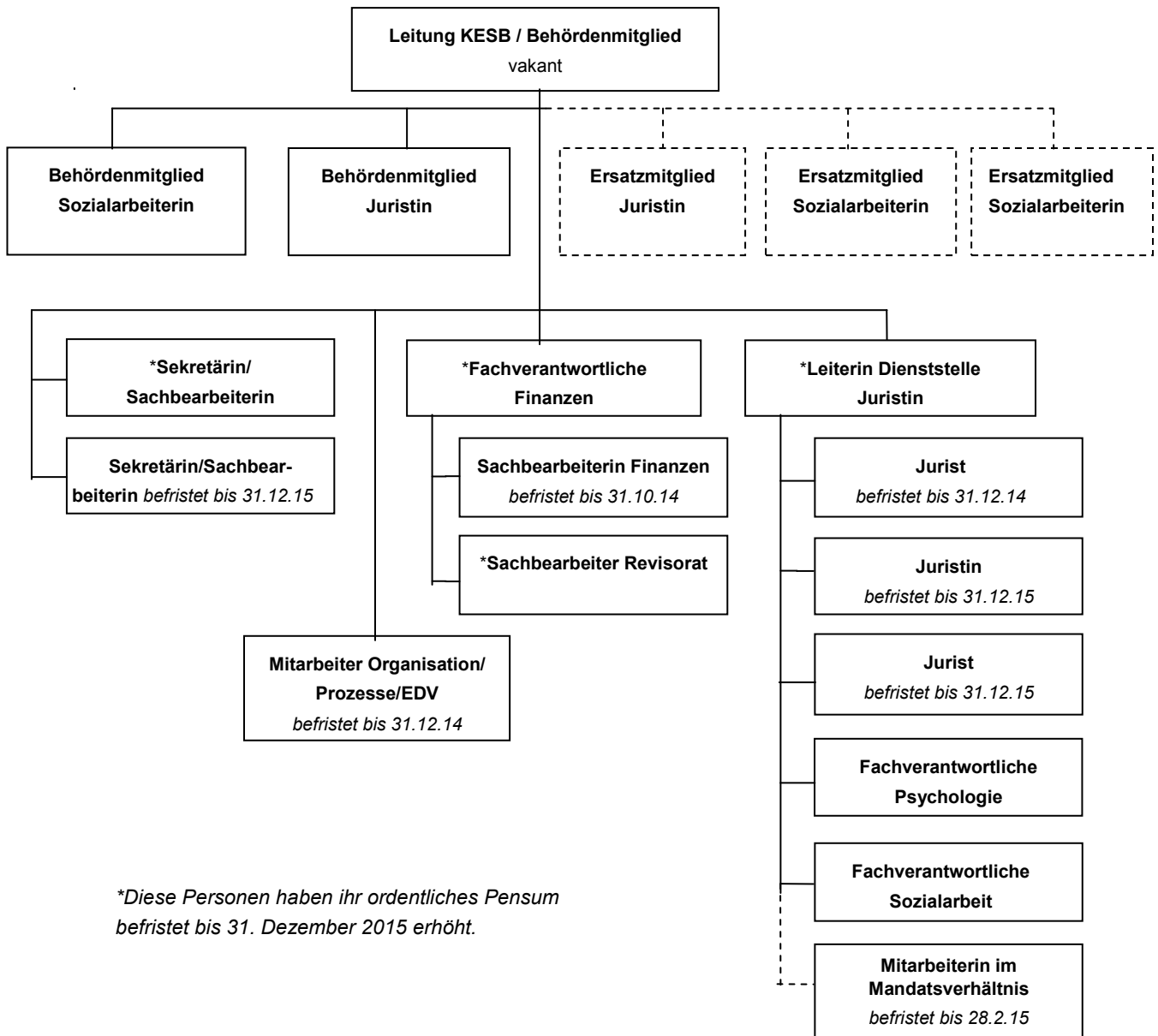
4. Getroffene Massnahmen

Aufgrund der Entwicklung der Fallzahlen wurden bereits ab Juli 2013 erste personelle Massnahmen und ab Februar 2014 sowohl weitere personelle Massnahmen als auch organisatorische Massnahmen getroffen und eingeleitet.

4.1 Personelle Massnahmen

- Die personellen Ressourcen mit 600 Stellenprozenten wurden in einem ersten Schritt im Juli 2013 um 100 Stellenprozente und in einem zweiten Schritt im Februar 2014 um weitere 300 Stellenprozente erhöht. Diese zusätzlichen 400 Stellenprozente sind befristet bis Ende 2015. Mangels passender Bewerbungseingänge zog sich die Rekrutierung über mehrere Monate hin. Zusätzliche Kündigungen aus dem bestehenden Team erhöhten und verlängerten den Aufwand des Personalrekrutierungsprozesses zusätzlich. Im Rahmen der bewilligten Pensen wird bis heute eine Person (dipl. Sozialarbeiterin und Juristin) mit grosser operativer Erfahrung aus der Tätigkeit in verschiedenen KESB im Mandatsverhältnis beschäftigt.
- Die Vakanzen bei den Behördenmitgliedern der KESB (Leitung und Behördenmitglied) im Frühling 2014 wurden mit Anstellung einer interimistischen Leitung und eines interimistischen Behördenmitglieds überbrückt. Gleichzeitig wurden die Ersatzmitglieder zur sofortigen Unterstützung stärker beigezogen.
- Der Leiter des Sozialamts hat personelle und administrative Aufgaben für die KESB übernommen. Auch führt er die Arbeitsgruppe Umsetzung KESR weiter.
- Der unterstützende Einsatz des Leiters des Sozialamts bei der KESB erfordert gleichzeitig eine Entlastung bei seinen eigenen Aufgaben. Die Aufgaben als Sozialamtsleiter wurden einerseits in Absprache mit der damaligen Departementsvorsteherin priorisiert. Andererseits wird er von seinen Mitarbeitenden im Sozialamt und vom Departementssekretariat unterstützt und bestmöglich entlastet.
- Auf den 1. Januar 2014 wurde die juristische Mitarbeiterin der unterstützenden Dienste (UD) als Dienststellenleiterin eingesetzt. Die Leitung der KESB wird dadurch in der Personalführung und Koordination der Abklärungen beim UD entlastet.

Das nachfolgende Organigramm der KESB (Stand 15. Oktober 2014) zeigt, in welcher Organisationsstruktur sie ihre Arbeit heute wahrnimmt (1 000 Stellenprozente, davon 400 befristet bis Ende 2015).



4.2 Organisatorische Massnahmen

- Das Sicherheits- und Justizdepartement führt einen regelmässigen Informationsaustausch mit den Sozialvorsteherinnen und Sozialvorstehern der Einwohnergemeinden. Die Treffen finden in der Regel drei Mal jährlich statt. Sie bieten einerseits Gelegenheit zur Diskussion und Sensibilisierung für die angespannte Situation bei der KESB. Andererseits tragen sie zu einer Entlastung der KESB bei, indem Zuständigkeitsfragen betreffend KESB und Gemein-desozialdienste geklärt werden und die Gemeinden gewisse Anfragen direkt beantworten können.
- Im Dezember 2013 führte die KESB in Zusammenarbeit mit dem Sozialamt eine Weiterbil-dungsveranstaltung zum Thema „Melderechte und -pflichten“ durch, an welcher 100 Perso-nen teilgenommen haben. Ziel der Veranstaltung war es, die Teilnehmenden aus den Berei-chen Gesundheit, Altersheime, Schulen, Sozialdienste, Strafverfolgung usw. über die Aufga-

ben und Zuständigkeiten der KESB zu informieren und so offensichtlich unbegründete Meldungen an die KESB zu reduzieren.

- Auf Initiative des Sicherheits- und Justizdepartements wurde die Arbeitsgruppe Umsetzung KESR, welche aus Delegierten der Gemeinden sowie des Kantons besteht, weitergeführt. Die Gemeindedelegierten übernehmen eine zentrale Rolle als Ansprechpersonen für die KESB, als auch für die verschiedenen Gremien innerhalb der Einwohnergemeinden.
- Im Frühling 2014 wurde ein externes Beratungsbüro beauftragt, die Abläufe und Prozesse der KESB auf Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen. Die Empfehlungen und Schlussfolgerungen sind in schrittweiser Umsetzung, soweit dies aufgrund der veränderten personellen Situation bereits möglich war.
- Prozessabläufe und Verfahren bei der KESB wurden teilweise neu organisiert (z.B. Rechnungsstellung von KESB an Gemeinden, Rechnungs- und Berichtsprüfungen).
- Der Einsatz der Software CaseNet für die Fallbearbeitung wurde und wird laufend optimiert, insbesondere im Bereich Statistik.
- Durch klare Prioritätensetzung werden Verfahren beschleunigt. Dringende Fälle wie z.B. Gefährdungsmeldungen oder fürsorgerische Unterbringungen werden in erster Priorität bearbeitet.
- Die Prüfung der Rechnungsablagen der Beistände wurde vereinfacht (z.B. durch direkte Entscheidvorbereitung durch die Mitarbeitenden des Fachbereichs Finanzen zuhanden der Behörde).
- Die Verfahren wurden vereinfacht und die Entscheide fallen deutlich kürzer und adressatengerechter aus.
- Das Merkblatt für private Mandatsträger und die Aufgabenbeschreibung für private Mandatsträger wurde in der Arbeitsgruppe Umsetzung KESR überarbeitet und aktualisiert. Die privaten Mandatsträger werden von den Gemeinden im Herbst 2014 über die Neuerungen und ihre Aufgaben schriftlich informiert.
- Das Schweizerische Handbuch der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KOKES) für private Mandatsträger wird von der Arbeitsgruppe Umsetzung KESR für die kantonsspezifische Umsetzung angepasst.
- Die Mitglieder der KESB und die Mitarbeitenden des unterstützenden Diensts arbeiten heute räumlich getrennt in zwei Gebäuden am Dorfplatz 4 und Dorfplatz 4a. Auch wenn sich die Büroräume in unmittelbarer Nachbarschaft befinden, wirkt sich diese räumliche Trennung negativ auf die Zusammenarbeit und Effizienz aus. Die Bürosituation kann auf Ende Februar 2015 entscheidend verbessert werden, indem alle Arbeitsplätze der KESB in einem Gebäude zusammengeführt werden. Die Zusammenführung der Büroräume verzögerte sich aufgrund einer bewilligten Mieterstreckung durch die Schlichtungsbehörde.

4.3 Auswirkungen

Die zahlreichen getroffenen Massnahmen lassen eine erste positive Auswirkung auf die Anzahl der abgeschlossenen Fälle erkennen. Von Januar bis Ende August 2014 konnten trotz einschneidender personeller Vakanzten und dem damit verbundenen Ressourcen- und Know-How-Verlust insgesamt 425 Fälle abgeschlossen werden. Eine klare Prioritätensetzung führt zu einer beschleunigten Behandlung der dringenden Fälle. Die Entscheide fallen deutlich kürzer aus und die Bearbeitungsfrist konnte dadurch gesenkt werden. Die eingeleiteten Massnahmen zur Verbesserung der Bürosituation und damit verbundenen Optimierung der Zusammenarbeit der unterstützenden Dienste und der Behördenmitglieder können auf Februar 2015 umgesetzt werden.

4.4 Ausblick

In Zukunft steht die weitere interne Optimierung von Prozessen und Abläufen, die Optimierung der Nutzung der vorhandenen Software, die Vernetzung mit anderen Akteuren (Gemeinden,

Spital, Ärzten, Polizei usw.) und der Abbau der Pendenzen im Vordergrund. Ein weiteres Ziel ist, die Anzahl der erledigten Verfahren weiter zu steigern. Zudem können im Herbst 2014 voraussichtlich eine höhere Anzahl Berichts- und Rechnungsprüfungen verabschiedet werden, da die Prozesse des Verfassens der Entscheide optimiert wurden. Ebenso wird die Überführung der alten Massnahmen ins neue Recht vorangetrieben.

Der bisherige Leiter der KESB hat sich bereit erklärt, bis Dezember 2014 in einem Teilzeitpensum noch anstehende wichtige organisatorische Arbeiten für die KESB weiter zu bearbeiten. Er wird insbesondere für die weitere Optimierung der Software CaseNet und die Definierung von Prozessen und Abläufen eingesetzt.

Anknüpfend an die erfolgreiche Weiterbildungsveranstaltung zum Thema „Melderechte und -pflichten“ wird im Dezember 2014 erneut eine Weiterbildung durchgeführt werden, diesmal zum Thema „Gefährdungsmeldungen“. Aufgrund der massiven Zunahme von Gefährdungsmeldungen und der Meldungsinhalte ist ein dringender Informationsbedarf erkennbar.

In Zusammenarbeit mit den Gemeinden sind im Weiteren Inserate in den Gemeindeinformationsbroschüren geplant, um die Bevölkerung darüber zu informieren, was Aufgaben der KESB sind und was nicht. Die KESB soll dadurch von Anfragen entlastet werden, für welche sie nicht zuständig ist.

5. Wirksamkeit des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Gemäss Auftrag des Regierungsrats ist im Zwischenbericht Auskunft zu geben, ob das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) Wirkung zeigt. Seit 1. Januar 2013 ist die KESB als Fachbehörde für alle Aufgaben zuständig, welche ihr vom Bundesrecht (ZGB) oder vom kantonalen Recht übertragen werden. Das KESR ist dann wirksam, wenn die KESB diese gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen und effizient und fristgerecht erfüllen kann. Die „Wirksamkeit“ des KESR lässt sich, nach weniger als zwei Jahren, noch schwer beurteilen. Im Jahr 2014 haben die unerwarteten personellen Abgänge sowie die zeitlich verzögerte Neubesetzung dieser und der zusätzlichen befristeten Stellen zu einem weiteren Anstieg der Pendenzen geführt. Die gesamte Behörde musste neu aufgebaut werden, da sämtliche Behördenmitglieder gekündigt haben. Die personellen Abgänge der erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führten zu einem massiven Erfahrungs- und Wissensverlust. Viele Abläufe befinden sich nach wie vor in der Umsetzungsphase und werden laufend auf Optimierungsmöglichkeiten geprüft. Es braucht noch Zeit, bis sich die Optimierungen in den Fallzahlen bzw. Pendenzen eindeutig niederschlagen. Erste positive Rückschlüsse zur Wirksamkeit des KESR lassen sich aber aus der tendenziellen Entwicklung der bearbeiteten Fälle, den Rückmeldungen aus den Gemeinden und der tiefen Beschwerdequote (vgl. Ziff. 5.3) ziehen.

5.1 Zahlen

Die Anzahl penderter Geschäfte per 31. August 2014 ist mit 816 weiterhin hoch (vgl. Ziff. 3.2). In der Zeit vom 1. Januar bis 31. August 2014 konnten bereits 425 Geschäfte abgeschlossen werden. Im Vergleich dazu konnten im Jahr 2013 317 Geschäfte abgeschlossen werden. Die Zahl der abgeschlossenen Geschäfte konnte im Jahr 2014 somit kontinuierlich gesteigert werden.

5.2 Rückmeldungen Gemeinden Arbeitsgruppe Umsetzung KESR

Im Rahmen des Aufbaus der KESB wurde 2011 auf Vorschlag des Sicherheits- und Justizdepartements eine Arbeitsgruppe „Umsetzung KESR“ gegründet, bestehend aus Gemeinde- und Kantonsvertretern. Mit Schreiben vom 28. Januar 2014 hat das Sicherheits- und Justizdepartement die Gemeinden um Stellungnahme betreffend Weiterführung gebeten. Alle Gemeinden meldeten im Februar 2014 zurück, dass die Arbeitsgruppe unbedingt beibehalten werden solle und sich als zentrales Gremium zur Umsetzung bewähre. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass

die Gemeindedelegierten eine zentrale Rolle als Ansprechperson für die KESB als auch für die verschiedenen Gremien innerhalb der Einwohnergemeinden übernehmen. So kann mit den bestehenden personellen Ressourcen die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der KESB optimal vernetzt und koordiniert werden.

Zurzeit erarbeiten die Einwohnergemeinden eine gemeinsame Leistungsvereinbarung, in welcher gewisse Schnittstellen geklärt und die Handhabung vereinheitlicht werden (Führung und Übertragung von Berufsbeistandschaften, gegenseitige Verrechnungsansprüche, Weiterbildungen etc.). Diese Vereinbarung soll auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten und die Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinden und mit der KESB vereinfachen.

Die Rückmeldungen der Gemeinden machen deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, KESB und Kanton grundsätzlich funktioniert. Dank der Arbeitsgruppe konnten bereits diverse offene Fragen bezüglich Zusammenarbeit und Arbeitsabläufe geklärt werden. Sie wurde von den Gemeinden mit der weiteren Erarbeitung von Lösungsvorschlägen beauftragt.

Die weiteren Inputs der Arbeitsgruppe bezüglich Organisation der KESB sind identisch mit den organisatorischen Überlegungen, welche die Einwohnergemeinden im Rahmen ihrer Stellungnahmen eingebracht haben (vgl. Teil B, Ziff. 1).

5.3 Schlussfolgerung

Die Zahlen zeigen, dass die KESB in zunehmend kürzerer Frist die Geschäfte erledigt. Die Entscheide sind von guter Qualität und haben inhaltlich zu fast keinen Beanstandungen geführt. Insgesamt wurde bisher gegen lediglich drei Entscheide der KESB betreffend Anordnung von fürsorglichen Unterbringungen Beschwerde beim Kantonsgericht erhoben. Die drei Beschwerden wurden abgewiesen, es sind keine Verfahren beim Kantonsgericht hängig. Beim Verwaltungsgericht ging bisher eine Beschwerde ein, welche abgewiesen wurde. Die Rückmeldungen der Gemeinden zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden funktioniert und gemeinsam zentrale Umsetzungsfragen geklärt werden können. In diesem Sinne erweist sich die KESB – trotz hoher Anzahl pendenter Geschäfte – als funktionsfähige Behörde. Der Aufbau der KESB mit 600 Stellenprozenten basierte betreffend Fallzahlen auf Hochrechnungen und Vergleichen aus anderen Kantonen, welche nicht verifiziert werden konnten. Es war nicht voraussehbar, dass die Fallzahlen in diesem Ausmass steigen und die Ressourcen der KESB für die Bearbeitung der Fälle nicht ausreichen werden.

Die zurzeit in den Medien geführte Diskussion zum Anstieg der Sozialhilfekosten aufgrund von Massnahmenentscheiden der KESB ohne Mitsprachemöglichkeit der Gemeinden war im Kanton Obwalden bisher kein Thema. Im Kanton Obwalden werden die finanziellen Folgen durch verfügte Massnahmen der KESB bei Platzierungen in Institutionen der IVSE (Interkantonale Vereinbarung Soziale Einrichtungen) vom Kanton und den Gemeinden getragen. Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen werden je hälftig vom Kanton und den Gemeinden getragen. Bei Platzierungen von Erwachsenen übernehmen der Kanton 25 Prozent und die Gemeinden 75 Prozent der Kosten.

6. Handlungsbedarf

Als Folge der bisherigen Ausführungen ergibt sich folgender Handlungsbedarf, der nachfolgend (Teil B) erläutert wird:

- Anpassung der Behördenorganisation (Mitgliederzahl drei bis fünf)
- Verlängerung der befristeten 400 Stellenprozente (bis Ende 2017)
- Abgeltung der Behördenorganisation durch die Gemeinden

B. Botschaft zur Anpassung der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Nachtrag zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

I. Anhörung der Einwohnergemeinden

1. Stellungnahmen Einwohnergemeinden

Als Folge der im Zwischenbericht dargelegten Entwicklungen und Situation ergibt sich ein Anpassungsbedarf für die Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Einerseits soll die Anzahl Behördenmitglieder flexibler festgelegt werden. Andererseits gilt es die Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden an die Kostenentwicklung bei der KESB anzupassen.

Der Regierungsrat hat den Einwohnergemeinden den Nachtrag zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Rahmen einer konferenziellen Anhörung zur Vernehmlassung unterbreitet. Das Sicherheits- und Justizdepartement hat den Einwohnergemeinden die geplanten Änderungen mit Schreiben vom 13. August 2014 zugestellt und am 10. September 2014 im Rahmen der konferenziellen Anhörung erläutert. Alle Einwohnergemeinden haben die Gelegenheit zur Vernehmlassung wahrgenommen und innert Frist bis am 30. September 2014 eine Stellungnahme eingereicht.

Die Einwohnergemeinden haben zu den einzelnen Bestimmungen wie folgt Stellung genommen:

Entwurf Regierungsrat vom 12. August 2014	Stellungnahmen Gemeinden	
Art. 2 ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht aus <u>drei bis fünf Mitgliedern</u> . <i>(bisher: aus drei Mitgliedern)</i>	Alle Gemeinden: Alle Gemeinden (ohne Lungern):	Anpassung sei nachvollziehbar. Es sei aber sicherzustellen, dass die Pensen für die Behördenmitglieder plafoniert seien. Es sei zu prüfen, ob nicht, wie in anderen Kantonen, auch Mitglieder der unterstützenden Dienste als Behördenmitglieder gewählt werden können. Entsprechend sei Art. 2 Abs. 2 anzupassen.
Art. 23 ¹ Die Abgeltung durch die Einwohnergemeinden beträgt für die Jahre <u>2015 bis 2017 0,065 Steuereinheiten</u> . <i>(bisher: ab 2014 0,045 Steuereinheiten)</i>	Alle Gemeinden (ohne Alpnach): Alpnach:	Für die Jahre 2015 bis 2017 auf <u>0,055</u> festlegen. Für die Jahre 2015 bis 2017 bei <u>0,045</u> belassen.
² Die Basis für die Berechnung der abzugeltenden Steuereinheiten ist der Durchschnitt der Steuererträge der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen <u>aus den der Abrechnung vorausgehenden letzten drei Jahre</u> . <i>(bisher: aus den Jahren 2010, 2011 und 2012)</i>	Alle Gemeinden:	Anpassung wird begrüsst.
³ Die Abgeltung <u>kann</u> mit den Steuerablieferungen des Kantons an die Gemeinden verrechnet werden. <i>(bisher: wird ... verrechnet)</i>	Alle Gemeinden:	Anpassung wird begrüsst.

Betreffend Abgeltung der Behördenorganisation weisen die Einwohnergemeinden in grossenteils gleichlautenden Stellungnahmen auf die Projektorganisation hin, welche den Aufbau der neuen Organisation und der neuen Behörde in einem Konzept vor Inkrafttreten des KESR erarbeitet habe. Dieser Aufbau habe nicht wie gewünscht umgesetzt werden können. Die KESB sei mit einer Vielzahl von Neu-Meldungen konfrontiert worden, was zu einer massiven Mehrbelastung der KESB geführt und die Möglichkeit genommen habe, personelle und zeitliche Ressourcen in die Organisationsentwicklung und den Organisationsaufbau zu investieren.

Aufgrund der vorhandenen Probleme sowie der extrem hohen Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeitenden sei absehbar gewesen, dass es zu personellen Veränderungen kommen würde. Es stelle sich die Frage, ob von Seiten Kanton dem Organisationsaufbau und der Organisationsentwicklung zu wenig Beachtung geschenkt worden sei. Deshalb sei es problematisch, wenn aufgrund einer Fehleinschätzung die finanziellen Auswirkungen davon allein durch die Gemeinden zu tragen seien. Positiv werde zur Kenntnis genommen, dass der Kanton die Kosten für die Aufstockung des Personals und der externen Organisationsanalyse bis Ende 2014 trage. Es sei aber auch zu berücksichtigen, dass die Gemeinden im Rahmen der Arbeitsgruppe Umsetzung KESR aktiv seien und einen wesentlichen Beitrag leisten, die Situation zu entschärfen. Dies geschehe auf freiwilliger Basis und die Gemeinden würden auch sämtliche Kosten (Arbeitszeit, Spesen usw.) übernehmen. Es sei unbestreitbar, dass aufgrund des neuen KESR und den damit verbundenen höheren Ansprüchen an die Arbeit der KESB Mehrkosten anfallen. Gemäss geltender Gesetzgebung seien die Gemeinden für die Kostentragung der KESB zuständig. Es müsse aber festgestellt werden, dass die Mehrkosten für die Gemeinden überdurchschnittlich hoch seien und die Gemeindefinanzen dadurch massiv belastet würden. Es werde deshalb vom Kanton erwartet, dass er die Gemeinden in der aktuell angespannten finanziellen Situation teilweise entlaste. Zudem sei es nicht unproblematisch, dass in Bezug auf die KESB die Gemeinden für alle Kosten aufkommen müssten, gleichzeitig aber auf personeller, organisatorischer und finanzieller Ebene keine Steuermöglichkeit haben. Es werde daher der Antrag gestellt, dass sich der Kanton an den Mehrkosten für die KESB beteilige und für die Jahre 2015 bis 2017 ein Steuersatz von 0,055 (abweichend Alpnach: bei 0,045 belassen) festgelegt werde.

Nach der Evaluation im Jahr 2017 sei der Kostenteiler (Aufteilung der Steuerzehntel) auf den 1. Januar 2018 definitiv festzulegen.

Die von allen Gemeinden identischen Aussagen zu organisatorischen Überlegungen beinhalten Vorschläge wie Zuzug einer externen Begleitfirma, die Schaffung einer zentralen Administrationsstelle, die KESB als selbstständige Organisationseinheit direkt der Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartements zu unterstellen und so vom Sozialamt zu entflechten.

Dem Anliegen der Gemeinden, die Sicht der Gemeinden bzw. der Arbeitsgruppe Umsetzung KESR in den Zwischenbericht einzubringen, wurde trotz des engen Zeitplans entsprochen. Mit Mail vom 23. September 2014 lud die Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartements die Mitglieder der Arbeitsgruppe Umsetzung KESR ein, die Haltung der Gemeinden bzw. der Arbeitsgruppe Umsetzung KESR zuhanden Ziff. 5.2 des Zwischenberichts bis spätestens 6. Oktober 2014 einzureichen. Der Hinweis der Arbeitsgruppe, dass die Einwohnergemeinden eine gemeinsame Leistungsvereinbarung zur Klärung bestimmter Schnittstellen erarbeiten, wurde in Ziff. 5.2 des Berichts aufgenommen. Die weiteren Inputs der Arbeitsgruppe bezüglich Organisation der KESB sind identisch mit den organisatorischen Überlegungen, welche die Einwohnergemeinden im Rahmen ihrer Stellungnahmen eingebracht haben. Es wurde daher darauf verzichtet, diese unter Ziff. 5.2 nochmals aufzunehmen.

2. Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist sich der angespannten finanziellen Situation der Einwohnergemeinden bewusst. Die finanzielle Lage des Kantons ist jedoch nicht weniger angespannt als diejenige der Gemeinden. Der Regierungsrat würdigt den Beitrag der Gemeinden in der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und übernimmt die Mehrkosten für die unumgängliche befristete Personalstellenerhöhung für das Jahr 2014 mit rund Fr. 432 000.–. Nicht vergessen werden darf an dieser Stelle auch der über die ordentlichen Aufgaben hinaus geleistete Einsatz des Leiters des Sozialamts. Das Vormundschaftsrecht ist jedoch eine Aufgabe der Gemeinden. Der Kanton hat diese Aufgabe übernommen, soweit die Umsetzung für ihn kostenneutral erfolgen kann. An diesem Grundsatz ist trotz unvorhersehbarer Kostenentwicklung festzuhalten. Dies gilt insbesondere auch unter Berücksichtigung der finanziellen Situation des Kantons mit einem budgetierten Defizit von sieben Millionen Franken für das Jahr 2015 und dem vom Kantonsrat überwiesenen Auftrag einer Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfung (KAP). Dem Kantonsrat wird beantragt, die Abgeltung der kantonalen Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden für die Jahre 2015 bis 2017 auf 0,065 Steuereinheiten anzupassen.

Die unvorhersehbaren Entwicklungen können nicht als Fehleinschätzung bezeichnet werden. Grundlage bei der Erstellung des Konzepts für die Stellenberechnung bildete wie in Teil A, Ziff. 1 ausgeführt, ein Vergleich mit professionalisierten Organisationen. Eine Verifizierung der Stellenberechnung war damals nicht möglich. Die Gemeinden waren in die Erstellung des Konzepts involviert.

Die weiteren Überlegungen der Einwohnergemeinden hinsichtlich Organisation der KESB wird das Sicherheits- und Justizdepartement im Rahmen der anstehenden Evaluation eingehender prüfen.

II. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Nachtrags

Art. 2 Abs. 1

Nach geltendem Recht besteht die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde aus drei Mitgliedern. Diese Regelung lässt eine Besetzung der Behörde mit maximal 300 Stellenprozenten zu. Die Festlegung auf drei Behördenmitglieder erfolgte aufgrund der Stellungnahmen im Rahmen des damaligen Vernehmlassungsverfahrens.

In der Vernehmlassungsvorlage war vorgeschlagen worden, die Zahl der Behördenmitglieder auf drei bis fünf festzulegen. Gemäss erläuterndem Bericht war davon ausgegangen worden, die Leitung mit 80 bis 100 Stellenprozenten zu besetzen und die anderen zwei bis fünf Mitglieder mit mindestens 50 Stellenprozenten, damit eine ausgewogene Beteiligung und Belastung erreicht werden könne, aber auch eine teilzeitliche Anstellung möglich sei. Sechs Gemeinden und eine Partei lehnten eine Behörde in dieser flexiblen Grösse damals ab und beantragten die Festlegung der Behörde auf drei Mitglieder.

Die bisherigen Erfahrungen, insbesondere auch im Rahmen der verschiedenen Bewerbungs- und Personalgespräche, haben inzwischen gezeigt, dass die geltende Lösung mit drei Behördenmitgliedern zu wenig Spielraum lässt für die Besetzung der Behörde. Die intensive und psychisch belastende Fallarbeit muss einer entsprechenden Erholungs- und Freizeit gegenübergestellt werden. Im Hinblick auf Teilzeitpensen und den zu leistenden Pikettdienst während 365 Tagen ist eine flexible Besetzung der Behörde mit drei bis fünf Mitgliedern dringend notwendig.

Neben den reinen Behördensitzungstätigkeiten übernehmen die Mitglieder der Behörde, je nach Pensenumfang, auch konkret eigene Abklärungen, führen Anhörungen durch und arbeiten eng mit weiteren Fachpersonen zusammen. Je nach beruflichem Hintergrund und Erfahrung wird den einzelnen Mitgliedern der Fachbehörde auch die Pflege des Kontakts mit Schulen und entsprechenden Organisationen, mit lokalen und regionalen Sozialberatungsstellen und Sozialdiensten und damit medizinischen Einrichtungen, im Besonderen mit psychiatrischen Institutionen, zugewiesen.

Die Einwohnergemeinden erachten in ihren Stellungnahmen eine Anpassung der Anzahl Behördenmitglieder auf drei bis fünf als nachvollziehbar. Es müsse jedoch sichergestellt sein, dass die Pensen der Behördenmitglieder plafoniert sind. Mit der Erhöhung der Anzahl der Behördenmitglieder in der Verordnung werden keine zusätzlichen Stellenprozente geschaffen. Die Behörde soll wie bisher maximal mit 300 Stellenprozenten besetzt werden. Der Regierungsrat kann dies als Wahlbehörde für die Behördenmitglieder sicherstellen. Die Anpassung von heute drei auf neu drei bis fünf Mitglieder soll jedoch eine flexiblere Besetzung der 300 Stellenprozente mit Teilzeitpensen ermöglichen.

Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat zum Beispiel fünf Behördenmitglieder, der Kanton Nidwalden drei Behördenmitglieder sowie zwei Ersatzmitglieder und der Kanton Uri drei Behördenmitglieder und ein Ersatzmitglied. Leider lässt sich die KESB nicht mit ausserkantonalen KESB aussagekräftig vergleichen. Die verschiedenen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden haben eine nicht vergleichbare Behördenstruktur und die soziokulturelle Ausgangslage ist unterschiedlich (Bevölkerungssplit, Arbeitslosen- und IV-quote, Sozialhilfequote, Alleinerziehende, Ausländeranteil). Unterschiedlich ist auch die Versorgungslage (Kindertagesstätte, Fachberatungsstellen, rationalisierte Berufsbeistandschaften und Sozialdienste). Auch das Einzugsgebiet der verschiedenen Behörden ist unterschiedlich. Weiter variieren die geführten Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen von Kanton zu Kanton.

Der Vorschlag der Einwohnergemeinden betreffend Prüfung einer Anpassung von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung, wonach auch Mitglieder der unterstützenden Dienste als Behördenmitglieder gewählt werden können, wird als Pendenz in die eigentliche Evaluation des KESR aufgenommen. Die Vor- und Nachteile einer solchen Lösung müssen eingehender geprüft werden. Das Bundesrecht schliesst eine solche Doppelfunktion nicht aus. In der Botschaft des Regierungsrats zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 17. Januar 2012 wurde bei den Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 2 jedoch ausgeführt, dass die Stellvertretung durch Mitarbeitende der unterstützenden Dienste abzulehnen ist, da sonst problematische Vermischungen von Rollen und Funktionen stattfinden können.

Art. 23 Abs. 1

Verlängerung der befristet bewilligten Stellen bis Ende 2017

Die bewilligte Stellenaufstockung um 400 Prozent ist bis Ende 2015 befristet (Regierungsratsbeschluss vom 11. Februar 2014, Nr. 316). Ursprünglich bestand die Annahme, dass bis dahin die Pendenzen auf ein annehmbares Mass reduziert werden können. Die Erfahrungen der vergangenen Monate sowie die externe Überprüfung zeigen, dass diese Zeitspanne viel zu kurz ist. Erst wenn alle Stellen besetzt sind, die neuen Mitarbeitenden eingearbeitet sind und die Optimierungsmassnahmen greifen, wird sich die Situation nachhaltig entspannen. Deshalb wird beantragt, die Befristung bis Ende 2017 zu verlängern.

Die Besetzung der zusätzlichen personellen Ressourcen hat einige Zeit in Anspruch genommen. Nicht alle Stellen konnten sofort besetzt werden. Durch den personellen Wechsel, insbesondere den Abgang von Mitarbeitenden des unterstützenden Diensts und sämtlicher Behördenmitglieder, die beim Aufbau beteiligt waren, mussten Erfahrungen und Wissen neu erarbeitet werden. Am 1. August 2014 trat der neue Leiter der KESB seine Stelle an, innerhalb der

Probezeit hat er seine Stelle per Ende September 2014 wieder gekündigt, da die umfangreiche Fallarbeit nicht seinen Vorstellungen entsprochen habe. In der Übergangszeit wird die Behörde durch eine freie Mitarbeiterin im Stundenansatz unterstützt, welche bereits in verschiedenen KESB ausgeholfen hat und in der Fallarbeit sowie im Organisatorischen wertvolle unterstützende Dienste leisten kann.

Die Befristung der Stellen soll möglichst frühzeitig verlängert werden, damit es zu keinen erneuten vorzeitigen Abgängen kommt, da die Mitarbeitenden eine Nachfolgestelle suchen müssten. Eine gewisse Konstanz ist für den Pendenzenabbau absolut förderlich und notwendig.

Zudem ist per 1. Juli 2014 die Neuregelung der elterlichen Sorge in Kraft getreten, wodurch zahlreiche Anträge von Betroffenen zu erwarten sind. Es ist damit zu rechnen, dass diese neuen Bestimmungen eine Mehrarbeit für die KESB bedeuten, in welchem Rahmen ist noch nicht absehbar.

Eine erneute personelle Unterbesetzung birgt Risiken. So haftet der Kanton für den Schaden, der einer Person im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen entstanden ist (Art. 454 ZGB).

Von Gemeinden, Mandatsführenden und Betroffenen werden Massnahmen erwartet, um eine Verbesserung der Situation herbeizuführen. Eine Verlängerung der personellen Aufstockung bis Ende 2017 ist dafür unabdingbar.

Abgeltung der Behördenorganisation durch die Gemeinden

Die Abgeltung der kantonalen Behördenorganisation (Fachbehörde und unterstützende Dienste sowie Bewährungshilfe) wird gemäss Art. 23 Abs. 1 und 2 der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vom 3. Mai 2012 (GDB 211.61) durch die Einwohnergemeinden getragen. Für die Jahre 2012 und 2013 waren dafür 0,065 und ab dem Jahr 2014 0,045 Steuereinheiten festgelegt.

Gestützt auf diese Abgeltungsregelung wird der Kanton den Aufwand für die notwendigen Stellenerhöhungen im Jahr 2014 im Umfang von rund Fr. 432 000.– ganz tragen. Im Weiteren übernimmt der Kanton den Aufwand für die notwendige Unterstützung der KESB durch den Leiter des Sozialamts.

Das Vormundschaftsrecht ist jedoch eine Aufgabe der Gemeinden. Der Kanton hat gemäss Botschaft des Regierungsrats zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 17. Januar 2012 (Ziff. 17.1.1) diese Aufgabe übernommen, soweit die Umsetzung für ihn kostenneutral erfolgen kann. Die Entwicklung der Fallzahlen und die notwendigen personellen Massnahmen waren in diesem Ausmass nicht vorhersehbar. Es wird daher eine Anpassung der Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden für die Jahre 2015 bis 2017 im Rahmen eines Verordnungsnachtrags beantragt.

Die Sozialvorsteherinnen und Sozialvorsteher der Einwohnergemeinden wurden anlässlich der Koordinations- und Informationssitzung vom 5. Juni 2014 von der damaligen Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartements über die geplante Anpassung der Behördenabgeltung für das Jahr 2015 von 0,045 auf 0,065 Steuereinheiten informiert. Die Gemeinden wurden damals aufgefordert, folgende Beiträge ins Budget 2015 aufzunehmen (in Fr.):

Gemeinde	2015
Total Aufwand (gem. Budget)	1 407 700
	<i>0,065 Steuereinheiten</i>
Sarnen	471 957
Kerns	166 982
Sachseln	164 624
Alpnach	181 838
Giswil	103 854
Lungern	62 187
Engelberg	214 345
Total	1 365 787

Im Rahmen der Anhörung beantragen sechs Gemeinden für die Jahre 2015 bis 2017 die Festlegung auf 0,055 Steuereinheiten. Eine Gemeinde beantragt, die bisherige Regelung mit 0,045 beizubehalten. Nachfolgende Übersicht zeigt, welche finanziellen Auswirkungen sich für die Gemeinden und den Kanton mit den verschiedenen Steuereinheiten ergeben (in Fr.):

	2014	2015	2015	2015
Aufwand gem. Budget (inkl. Bewährungshilfe)	*1 355 200	1 407 700	1 407 700	1 407 700
Ertrag aus Gebühren	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000
Aufwand KESB	1 335 200	1 387 700	1 387 700	1 387 700
	<i>0,045 Steuereinheiten</i>	<i>0,065 Steuereinheiten</i>	<i>0,055 Steuereinheiten</i>	<i>0,045 Steuereinheiten</i>
Beitrag Gemeinden	903 744	1 365 787	1 155 669	945 547
zulasten Kanton	431 456	21 213	232 031	442 153
Beitrag nach Gemeinde	2014	2015	2015	2015
Sarnen	286 501	471 957	399 349	326 740
Kerns	113 641	166 982	141 293	115 603
Sachseln	113 303	164 624	139 298	113 971
Alpnach	131 799	181 838	153 863	125 888
Giswil	71 094	103 854	87 877	71 899
Lungern	42 588	62 187	52 620	43 053
Engelberg	144 818	214 345	181 369	148 393

* inkl. Mehraufwand durch bewilligte Pensenerhöhung um 400 Stellenprozente bis Ende 2015

Art. 23 Abs. 2 und 3

In Abs. 2 soll geregelt werden, dass für die Berechnung der abzugeltenden Steuereinheiten der Durchschnitt der Steuererträge der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen aus der Abrechnung der vorausgehenden letzten drei Jahre massgebend ist. Bisher waren es die Jahre 2010, 2011 und 2012. Mit der Anpassung von Abs. 3 wird die gängige Praxis der Abgeltung der Finanzverwaltung und den Einwohnergemeinden festgehalten. Die Einwohnergemeinden unterstützen diese Anpassungen.

Weiteres Vorgehen für die Zeit ab 2018

Nach Ablauf der befristeten Stellenaufstockung per Ende 2017 sollten die offenen Geschäfte auf ein annehmbares Mass reduziert sein. Die Erfahrungen zeigen aber gleichzeitig, dass der ursprüngliche festgelegte Personalbestand von 600 Stellenprozenten voraussichtlich nicht ausreichen wird, um das Tagesgeschäft der KESB und die Aufgabenerfüllung ab 2018 zu gewährleisten.

Im Rahmen der Evaluation gemäss Art. 31 der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wird aufzuzeigen sein, ob und welche personellen Massnahmen ab 2018 notwendig sein werden, um die Aufgabenerfüllung langfristig zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, ob die Wahrnehmung der Aufgaben der KESB durch den Kanton wirklich richtig war oder welches die optimale Organisationsform zur Aufgabenerfüllung ist.

Gemäss Integrierter Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) 2015 bis 2018 wird der Evaluationsbericht 2017 vorliegen. Im Rahmen dieses Berichts wird die Festlegung der Steuereinheit für die Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden ab 1. Januar 2018 beantragt.

Beilagen:

- Beschlussentwurf
- Vorlage des Regierungsrats vom 14. Oktober 2014 zu einem Nachtrag zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts