


 Regierungsrat, 9102 Herisau
 

---

 An das  
 Büro des Kantonsrates

**Roger Nobs**  
 Ratschreiber  
 Tel. 071 353 63 51  
 roger.nobs@ar.ch

Herisau, 22. Mai 2015 / kku

### **Schriftliche Anfrage der SVP-Fraktion, KESB; Antwort des Regierungsrates**

 Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
 Sehr geehrte Mitglieder des Büros des Kantonsrates

Kantonsrat Alex Rohner, Heiden, reichte am 2. Februar 2015 eine schriftliche Anfrage betreffend der KESB ein.

#### **1. Frage**

*Können anhand der zweijährigen Erfahrung mit der zentralisierten KESB bereits Rückschlüsse auf eine verbesserte Wirksamkeit gemacht werden? Anhand welcher Fakten wird die Wirksamkeit gemessen und überprüft?*

Antwort:

Per 1. Januar 2013 wurde die neue kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) geschaffen. Diese hatte von Beginn weg in neuer Zusammensetzung, mit neuen Aufgaben, an einem neuen Standort und mit neuer EDV-Software ihren Auftrag zu erfüllen. Sie musste sowohl neue Mandate erteilen als auch bestehende der früheren kommunalen Vormundschaftsbehörden weiterführen. Gleichzeitig musste die Organisation, die zuvor bloss vorbereitet, aber nicht eingespielt werden konnte, eingerichtet, Abläufe definiert und die Infrastruktur aufgebaut werden. Diese Neuorganisation funktionierte selbstredend nicht von einem Tag auf den anderen reibungslos. Die Probleme, die bei der neuen KESB von Appenzell Ausserrhoden entstanden sind, entsprechen weitgehend den Schwierigkeiten, die sich den neu geschaffenen Behörden auch in anderen Kantonen stellten und weiterhin stellen.

Nach mehr als zwei Betriebsjahren kann mit Genugtuung und einigem Stolz festgestellt werden: Das Organisationsmodell mit einer einzigen, zentral in Herisau angesiedelten kantonalen KESB und mit drei regionalen, kommunalen Berufsbeistandschaften in Herisau, Heiden und Speicher hat sich bestens bewährt. Das neue Organisationsmodell lässt sich aber mit Blick auf die Wirksamkeit nicht mit der früheren Behördenorganisation



im Vormundschaftswesen vergleichen: Dies weil leider nicht belegt ist, wie die Wirksamkeit unter dem alten Recht bzw. dem rein kommunal organisierten Vormundschaftswesen war.

Was die Kriterien für eine künftige Messung und Überprüfung der Wirksamkeit der neuen KESB betrifft, so ist festzustellen, dass sich die neue Struktur immer noch in der Aufbauphase befindet und solche Kriterien noch nicht definiert werden konnten. Es liegt aber bereits ein Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 28. August 2014 vor, der die neue Organisationsform und die Abläufe insgesamt positiv beurteilte.

## 2. Frage

*Hat sich bestätigt, dass sich die Kosten mit der neuen Organisationsform nur geringfügig erhöhen? Kann die Kostenentwicklung für die nächsten 3–5 Jahre abgeschätzt werden?*

Antwort:

Vorweg ist festzuhalten, dass sich die Kosten mit der neuen Organisationsform einer kantonalen KESB nur schwer mit den Kosten zur Zeit der früheren Vormundschaftsbehörden in den Gemeinden vergleichen lassen. Es ist daher keine verlässliche Aussage möglich, wie sich die Kosten mit der neuen Organisationsform verändert haben. Für die neue Organisationsform mit einer kantonalen KESB mussten im Gesetzgebungsprozess Schätzungen aufgrund von Hochrechnungen vorgenommen werden. Siehe dazu die Ausführungen unter Ziff. 3.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. November 2011 für die 2. Lesung im Kantonsrat wurden für den Kanton Organisationskosten (Nettoergebnis) von rund 1.57 Millionen Franken geschätzt. Diese Schätzung galt ausdrücklich nur für die schwer zu prognostizierende Anfangsphase.

Der Nettoaufwand für die KESB wurde im Voranschlag 2013 auf 1.561 Millionen Franken veranschlagt und lag in den Rechnungen 2013 und 2014 rund 2 % bzw. 11 % über dem Voranschlag 2013. Aus dem Voranschlag 2015 ergibt sich im Vergleich zum Voranschlag 2013 eine Erhöhung um rund 24 %. Die Erhöhung ist im Wesentlichen auf eine Erhöhung der Personalkosten um Fr. 200'000 (inkl. Sozialleistungen) sowie höhere Infrastrukturkosten (v.a. Informatikkosten) zurückzuführen.

Was die Kostenentwicklung für die nächsten 3–5 Jahre betrifft, so ist diese schwierig abzuschätzen. Zur Zeit sieht es so aus, dass mit den in den Jahren 2013 und 2014 getroffenen personellen und strukturellen Massnahmen die KESB in der Lage sein sollte, die anstehenden grossen Herausforderungen zu meistern. Dies hängt indessen auch von der weiteren Entwicklung der Zahl der Neueingänge, den verfügbaren personellen Ressourcen (keine Ausfälle) und der Komplexität der Verfahren ab. Die Situation ist daher aufmerksam zu beobachten, damit im Bedarfsfall rasch und angemessen reagiert werden kann.



### 3. Frage

*Wie verhält sich der Kostenverlauf in den Perioden 2011/2012 (unter altem Recht) im Vergleich zur Periode 2013/2014 (unter neuem Recht)? Hier interessiert speziell die Aufteilung auf den Kanton und die Gemeinden.*

Antwort:

Bei den Kosten ist zu unterscheiden zwischen Behördenorganisationskosten, Infrastrukturkosten und Gebühreneinnahmen einerseits sowie den Folgekosten der von der KESB angeordneten Massnahmen andererseits (insbesondere Kosten der Betreuung durch die Beiständin oder den Beistand sowie Kosten der Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen).

Unter dem alten Vormundschaftsrecht (bis Ende 2012) wurden sämtliche Kosten von den Gemeinden getragen. Seit der Neuorganisation im Rahmen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (seit Anfang 2013) fallen die Behördenorganisationskosten (KESB) beim Kanton an in Form von Personalkosten (inkl. Fachdienste), Infrastrukturkosten, Untersuchungskosten. Die Organisationskosten auf der Stufe Vollzug durch die Berufsbeistandschaften (entsprechend den früheren Amtsvormundschaften) fallen dagegen weiterhin bei den Gemeinden an. Gleiches gilt für die Folgekosten der von der KESB angeordneten Massnahmen. Diese müssen weiterhin von den Gemeinden über die wirtschaftliche Sozialhilfe finanziert werden, sofern diese nicht von den Betroffenen selbst oder deren Eltern (bei Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen) erhältlich gemacht werden können.

Die Kosten der Gemeinden für die früheren Vormundschaftsbehörden und –sekretariate liessen sich im Gesetzgebungsprozess leider nicht verlässlich ermitteln. Personal- und Infrastrukturkosten mussten daher aufgrund von Hochrechnungen anhand der Zahlen von Herisau geschätzt werden. Es waren auch keine einigermaßen zuverlässigen Aussagen über die bei den Gemeinden anfallenden Sozialhilfekosten im Zusammenhang mit vormundschaftlichen Massnahmen möglich.

Verlässliche Aussagen zum Kostenverlauf in den Perioden 2011/2012 im Vergleich zur Periode 2013/2014 lassen sich daher nicht anstellen.

Seit dem Jahr 2013 sind die Kosten für die vom Kanton finanzierte KESB bekannt und in der Staatsrechnung ausgewiesen. Nach wie vor sind aber keine verlässlichen Aussagen zu den weiterhin von den Gemeinden zu finanzierenden Massnahmefolgekosten möglich. Siehe dazu die Ausführungen unter Ziff. 4.

### 4. Frage

*Welchen Einfluss hat die Entwicklung der KESB-Kosten innerhalb des Finanzausgleichs (speziell Soziallastenausgleich) aus Sicht der Gemeinden? Genügt die Ausgleichssolidarität oder besteht Handlungsbedarf?*

Antwort:

Die vom Kanton zu finanzierenden Organisationskosten für die KESB fallen nicht unter den Finanzausgleich. Für den Soziallastenausgleich, der im Rahmen des Finanzausgleichs vorgenommen wird, fallen nur diejenigen Kosten in Betracht, welche die Gemeinden als Sozialhilfeleistungen zu erbringen haben. Grundlage für den



Soziallastenausgleich bilden die Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Darunter fallen wie erwähnt auch allfällige Folgekosten der von der KESB angeordneten Massnahmen. Gleiches gilt für Massnahmen, welche auf freiwilliger Basis mit den Betroffenen vorgenommen wurden.

Über die Entwicklung der Fremdplatzierungskosten zulasten der Gemeinden lassen sich keine verlässlichen Aussagen anstellen, weil diese Kosten in den Gemeinderechnungen immer noch unterschiedlich dargestellt werden. Es bestehen zwar Kontierungsanweisungen der Stabsstelle Controlling vom Dezember 2012, welche eine entsprechende Darstellung in den Gemeinderechnungen verlangt haben. Diese wurden indessen in den Gemeinden nur teilweise beachtet. Mit Blick darauf hatte das Departement Inneres und Kultur im Januar 2015 die Gemeindepräsidien erneut daran erinnert, damit künftig klare Aussagen zur Entwicklung der Fremdplatzierungskosten möglich werden. Für das Jahr 2014 finden sich die entsprechenden Zahlen in den Rechnungen von 11 Gemeinden (in weiteren 3 Gemeinderechnungen finden sich keine Aussagen; in den restlichen 6 Gemeinderechnungen sind entweder nur die behördlich angeordneten Massnahmen oder nur die freiwilligen Massnahmen aufgeführt).

Der Regierungsrat unterbreitete dem Kantonsrat für dessen Sitzung vom 27. Oktober 2014 Bericht und Antrag über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2014 zur Kenntnisnahme. Im entsprechenden Bericht wurde darauf hingewiesen, dass die Zahlen für den Finanzausgleich 2009–2014 sowie ein Blick auf die Gemeinden, die anspruchsberechtigt bzw. beitragsverpflichtet waren und sind, zurzeit keinen Änderungsbedarf bei den Bemessungsgrundlagen nahe legen. Es bestehen überdies – zumindest zurzeit – keine konkreten Anhaltspunkte, insbesondere auch keine Rückmeldungen der Gemeinden, für einen Ausbau des Soziallastenausgleichs oder einen anderweitigen Ausbau der Ausgleichssolidarität.

## 5. Frage

*Worin liegen die Gründe für die kontinuierliche Erhöhung des Stellenplans? Kann die Erhöhung des Stellenplans anhand von Fallzahlen bzw. Komplexität der Fälle begründet werden? Liegt ein unvorhersehbarer Mehraufwand vor? Wie schätzt der Regierungsrat die zukünftige Entwicklung im Stellenplan ein?*

Antwort:

Der Stellenplan dient auch unter HRM2 lediglich der Information und zu administrativen Zwecken. Zur Steuerung des Personalaufwandes ist weiterhin die Lohnsumme pro Organisationseinheit massgebend (vgl. Voranschlag 2015, Bericht des Regierungsrates vom 28. Oktober 2014, Seite 62).

Vorweg ist festzuhalten, dass keine kontinuierliche Erhöhung des Stellenplanes bzw. der Lohnsumme der KESB stattgefunden hat. Der Regierungsrat stimmte erstmals für das Jahr 2014 einer Kreditüberschreitung für Personalkosten von rund Fr. 50'000 (inkl. Sozialleistungen) zu und bewilligte eine Erhöhung der Personalkosten für die KESB ab 2015 um Fr. 200'000 (inkl. Sozialleistungen; vgl. RRB-2014-282 vom 17.06.2014).

Im Gesetzgebungsprozess zur Teilrevision des EG zum ZGB betr. Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ging der Regierungsrat noch davon aus, dass unter dem neuen Recht jährlich rund 200 Massnahmen neu angeordnet werden müssen (Bericht und Antrag des Regierungsrates für die 1. Lesung im Kantonsrat vom 19. September 2011, Seite 36 Ziff. 7.2.1.3) und per Stichdatum Ende Jahr jeweils rund 1'000 laufende Massnahmen bestehen (Bericht und Antrag des Regierungsrates für die 2. Lesung im Kantonsrat vom 20. Februar



2012, Seite 2 Ziff. 2.1). Gestützt auf dieses geschätzte „Mengengerüst“ wurde von notwendigen Personalressourcen von rund 11 Vollstellen inkl. 1 Vollstelle für die Pflegekinderaufsicht ausgegangen. Der Regierungsrat wies im Hinblick auf die 2. Lesung zudem ausdrücklich darauf hin, dass diese Zahlen aufgrund der dann zumaligen Erkenntnisse einer nochmaligen Überprüfung zu unterziehen seien (Bericht und Antrag des Regierungsrates für die 2. Lesung im Kantonsrat vom 20. Februar 2012, Seite 3 Ziff. 2.1.1. lit. f).

Diese Annahmen hatten sich leider als viel zu tief herausgestellt. Dieselbe Erfahrung machten praktisch auch alle anderen Kantone. Gemäss KOKES-Report wurden per 31. Dezember 2013 durch die KESB Appenzell Ausserrhoden im ersten Betriebsjahr 468 neue Massnahmen errichtet, und es bestanden per 31. Dezember 2013 1'234 laufende Massnahmen. Somit haben sich die neu angeordneten Massnahmen gegenüber der Prognose mehr als verdoppelt, und die laufenden Massnahmen sind um etwa ein Viertel höher als prognostiziert. Zu nennen sind namentlich auch die in diesem Ausmass nicht vorhersehbaren Anfragen und Gefährdungsmeldungen, die eingehenden Berichte von Beiständinnen und Beiständen sowie die durch die neue Gesetzgebung anstehenden zusätzliche Aufgaben. Diese Situation machte in den Jahren 2013 und 2014 personelle und strukturelle Massnahmen und die bereits erwähnte Erhöhung der Personalkosten um Fr. 200'000 (inkl. Sozialleistungen) ab 2015 notwendig.

Die KESB samt Fachdienste begann am 1. Januar 2013 ihre operative Tätigkeit mit 15 Mitarbeitenden. Davon waren deren 5 als Mitglieder der Behörde (KESB) und deren 10 für die Fachdienste tätig (wobei deren Leiterin mit einem kleinen Pensum auch noch Mitglied der KESB und für deren Aktuariat zuständig ist). Total wies die KESB (285 %) mit Fachdiensten (810 %) zu Beginn 1'095 Stellenprozente auf. Die im Gesetzgebungsprozess gegenüber dem Kantonsrat prognostizierten Stellenprozente bzw. Personalkosten konnten im ersten Betriebsjahr somit eingehalten werden. Ab 1. Januar 2015 weist die KESB (420 %) mit Fachdiensten (940 %) total 1'360 Stellenprozente auf.

Was die weitere Entwicklung betrifft, so ist auf die Ausführungen unter Ziff. 2 zu verweisen.

## 6. Frage

*Wie und in welcher Form gedenkt der Regierungsrat den Kantonsrat, die Gemeinden sowie die Öffentlichkeit periodisch über Umfang, Wirksamkeit und Kostenverlauf betreffend KESB zu informieren?*

Antwort:

Für periodische Informationen zur KESB ist an verschiedene Informationsmittel zu denken, die bereits bestehen, so beispielsweise an den jährlich erscheinenden Rechenschaftsbericht des Regierungsrates, die Staatsrechnung oder an regelmässige Informationen zuhanden der StwK.



## 7. Frage

*Die KESB entscheidet eigenständig, die Kosten müssen jedoch von der Gemeinde übernommen werden. Den Gemeinden wurde ein Anhörungsrecht versprochen. In welcher Form wird dieses Anhörungsrecht gewährt? Welche Möglichkeiten stehen den Gemeinden offen, um sich vor einer massiven Kostensteigerung zu schützen?*

Antwort:

Durch die Kantonalisierung der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz fallen die anordnende und die finanzierende Ebene neu auseinander: Neu ist die kantonale KESB unter anderem für die Anordnung von Kinderschutzmassnahmen (insbesondere auch kostenintensive Heimplatzierungen) zuständig. Demgegenüber fällt die Finanzierung der Massnahmen weiterhin in die Zuständigkeit der Gemeinden, soweit die Kosten nicht den Eltern in Rechnung gestellt werden können.

Diese Kostenaufteilung trägt dem Grundsatz Rechnung, dass notwendige Massnahmen nicht (mehr) aus rein finanziellen Gründen unterlassen werden dürfen. Aus der Sicht der anordnenden Behörde ist dies nötig, um eine sachfremde Vermischung des bundesrechtlich verankerten Kindes- und Erwachsenenschutzes sowie des kantonalen Sozialhilferechtes zu vermeiden. Diese Rechtsauffassung hat nun auch das Bundesgericht in einem neuen Entscheid klar bestätigt. Die Gemeinden sind danach nicht legitimiert, eine Kinderschutzmassnahme (z. B. einen Obhutsentzug) wegen der damit verbundenen Kosten anzufechten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A\_979/2013 vom 28. März 2014).

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen besteht ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der KESB und den Gemeinden. Politisch wird teilweise ein vermehrter Einbezug der Gemeinden in die KESB-Verfahren mit hohen Kostenfolgen gefordert. Einem solchen Einbezug sind durch das Bundesrecht und die Rechtsprechung des Bundesgerichtes jedoch enge Grenzen gesetzt.

Im Gesetzgebungsprozess wurde den Gemeinden nie ein formelles Anhörungsrecht versprochen. Der KESB ist es indessen ein grosses Anliegen, einen regelmässigen und intensiven Kontakt mit den Gemeinden zu pflegen. So nimmt sie bei anstehenden teuren Massnahmen (insbesondere Fremdplatzierungen) mit der zahlungspflichtigen Gemeinde (in der Regel wendet sie sich an das zuständige Mitglied des Gemeinderates oder gar an das Gemeindepräsidium) Kontakt auf, um die Umstände für die vorgesehene Massnahme in nachvollziehbarer Weise aufzuzeigen. Die KESB verfolgt zudem konsequent die Praxis, die Kosten für Fremdplatzierungen möglichst gering zu halten, indem mildere Massnahmen geprüft werden, bevor eine Fremdplatzierung in Betracht gezogen wird. Lässt sich eine Platzierung aber nicht vermeiden, so platziert die KESB – falls möglich und angemessen – bei Angehörigen oder bei Pflegeeltern innerhalb des Kantons, um hohe Kosten vermeiden zu können. Letztlich ist aber die KESB verpflichtet, wenn eine kostenintensive Massnahme unumgänglich ist, diese notfalls auch gegen den Willen der zuständigen zahlungspflichtigen Gemeinde anzuordnen.



**Appenzell Ausserrhoden**

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber