

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Oktober 2015

Nr. 2015/1632

KR.Nr. K 0122/2015 (DDI)

Kleine Anfrage Johannes Brons (SVP, Schönenwerd): Mängel, Personal und Fallzahlen bei den KESB Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Seit dem 1. Januar 2013 sind die früheren Vormundschaftsbehörden durch die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden abgelöst worden. Alle KESB Filialen verzeichnen innert dieser beiden Jahre bereits zahlreiche Personalwechsel, manche Stellen blieben zeitweise unbesetzt. Zudem mussten diverse Mängel im System festgestellt werden.

Deshalb bitte ich den Regierungsrat höflich um Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Wie viel Personalwechsel verzeichnet die KESB seit ihrer Entstehung? Wie viele Stellenprozente blieben wie lange unbesetzt? Wie ist der Personalbestand aller KESB in Prozenten seit Beginn per 1.1.2013 und per Ende 2. Hälfte 2015?
2. Innert welcher Bandbreite befinden sich die Löhne der KESB-Präsidien?
3. Wie sind die kommunalen Kosten vor und nach dem Systemwechsel? Es muss möglich sein, zumindest einzelne Kategorien davon miteinander zu vergleichen, so beispielsweise die früheren Aufwendungen der Gemeinden für das Vormundschaftswesen und die Aufwendungen der heutigen 109 Gemeinden, die sie an die KESB zahlen müssen. Im Kanton Basel-Stadt war dies ebenfalls möglich: So hatte die Basler Zeitung am 26. September 2014 unter dem Titel «Sozialausgaben treiben Gemeinden in den Ruin» eine Umfrage unter den Gemeinden gemacht, welche die von diesen bezahlten Kosten beziffert.
4. Wie entwickelten sich die Fallzahlen zwischen 2010 und 2014 im Kanton Solothurn? Im Kanton Thurgau haben die Fallzahlen im Kindes- und Erwachsenenschutz kontinuierlich, aber steil zugenommen: Gab es 2010 noch 2'210 Fälle, so waren es Ende 2013 3'890 Fälle.
5. Ist es noch möglich, auf privater Basis ein Mandat zu führen ohne KESB Einmischung? Wenn Ja, was ist zu beachten? Wenn Nein, aus welchen Gründen?
6. Wie viele Obhutsentzüge waren in den Jahren 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 und 2014 im Kanton Solothurn zu verzeichnen?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die heutige Zusammensetzung und der aktuelle Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sind Ergebnis eines längeren Reformprozesses des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB vom 10. Dezember 1907, SR 210). Die Änderungen beim Bundesrecht erforderten eine umfassende Neuordnung des kantonalen Rechts. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 4. April 1954 (BGS 211.1, EG ZGB) wurde einer Teilrevision unterzogen, damit eine KESB geschaffen werden konnte, die den rechtlichen Anforderungen genügt.

Dabei wurde vonseiten der Einwohnergemeinden gefordert, dass die seit 2008 bestehenden Sozialregionen ihre Stellung behalten sollten und kein Aufbau von Parallelstrukturen erfolgen dürfe. Recht und Organisation wurden deshalb so ausgestaltet, dass eine enge Kooperation mit den 14 Sozialregionen stattfinden muss und diese ihre Kernkompetenzen behalten konnten. Die Sozialregionen sind namentlich für die Abklärungen und den darauf abgestützten Vorschlag hinsichtlich geeigneter Massnahmen zuständig; zudem übernehmen sie den Vollzug einer durch die KESB angeordneten Massnahme.

Die KESB ist im Januar 2013 als neue Organisation unter neuem Recht gestartet. Das ist für sich alleine eine grosse Herausforderung. Bezogen auf das Personalmanagement hat dies geheissen, dass alleine für den Spruchkörper Fachpersonal im Gesamtumfang von rund 15 Vollstellen rekrutiert werden musste. Dies während eines Zeitraumes, in welchem schweizweit durch viele andere Kantone und Einwohnergemeinden genau dieselben Stellenprofile gesucht wurden. Vor diesem Hintergrund musste damit gerechnet werden, dass sich eine erhöhte Personalfuktuation in den ersten drei Jahren ergeben würde. Sei es, weil die einzelnen Personen den gestellten Anforderungen nicht genügten, sie sich die Arbeit anders vorgestellt hatten oder anderswo attraktivere Arbeitsbedingungen vorfanden.

Neben dem Personalmanagement und den üblichen Herausforderungen, die sich bei einem „Start-Up“ immer stellen, galt es in einer ersten Phase zusätzlich spezifische Schwierigkeiten zu bewältigen. Zum einen muss festgestellt werden, dass vonseiten der ehemaligen Vormundschaftsbehörden unerwartet viele Pendenzen übergeben wurden. Die KESB konnte also nicht durchwegs aktualisierte Dossiers übernehmen. Dies hat den Betrieb der KESB von Beginn an erheblich belastet. Zum anderen hat sich gezeigt, dass die KESB auch eine Vielzahl an Routinegeschäfte zu erledigen hat, mit denen Behördenmitglieder aus Gründen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit möglichst wenig befasst sein sollten. Entsprechend galt es, Fachsekretariate aufzubauen, welche sich stufengerecht diesen Aufgaben annehmen würden. In den vergangenen Monaten konnte durch entsprechende Dotierung, Aufbau von Arbeitsgrundlagen und spezifische Weiterbildung des Personals an allen drei Standorten ein gutes Fachsekretariat eingerichtet werden, welches die Routinegeschäfte selbstständig bewirtschaftet.

Mittlerweile ist die erste Aufbauphase Ende 2014 abgeschlossen worden. Die folgenden Jahre stehen im Zeichen der Konsolidierung.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie viel Personalwechsel verzeichnet die KESB seit ihrer Entstehung? Wie viele Stellenprozente blieben wie lange unbesetzt? Wie ist der Personalbestand aller KESB in Prozenten seit Beginn per 1.1.2013 und per Ende 2. Hälfte 2015?

Personalwechsel und Vakanzen sind in der nachfolgenden Tabelle pro KESB dargestellt:

KESB Solothurn

	<i>Wechsel</i>	<i>Stellenprozente</i>	<i>Dauer Vakanz in Monaten</i>
Präsidium	1	80%	6
Behördenmitglieder	4	50%, 50%, 80%, 50%	8, 3, 1, 1
Fachsekretariat	3	70%, 80%, 90%	0, 0, 0
Sachbearbeitung	1	40%	7

Die Vakanz beim Präsidium konnte vollumfänglich durch befristete Aufstockungen bei anderen Behördenmitgliedern insbesondere bei den Vizepräsidien aufgefangen werden. Bei den Behör-

denmitgliedern hat eine Person zur KESB Dorneck-Thierstein gewechselt, womit eigentlich kein Abgang zu verzeichnen ist. Die Wechsel im Fachsekretariat konnten allesamt durch interne Rochaden und Aufstockungen kompensiert werden. Die Wechsel boten insbesondere Gelegenheit, starke Personen, die befristet für den Abbau von Pendenzen eingestellt worden waren, unbefristet zu übernehmen, womit ein Einarbeiten entfallen ist.

KESB Olten

	<i>Wechsel</i>	<i>Stellenprozente</i>	<i>Dauer Vakanz in Monaten</i>
Präsidium	0	0%	0
Behördenmitglieder	1	70%	3
Fachsekretariat	1	50%	0
Sachbearbeitung	0	0	0

Beim Fachsekretariat gab es nach einer Mutterschaft eine Kündigung. Die Vakanz konnte intern durch eine Aufstockung kompensiert werden, wobei das Erhöhen des Pensums bei einer Fachsekretärin letztlich eine Optimierung darstellte.

KESB Dorneck Thierstein/Thal Gäu

	<i>Wechsel</i>	<i>Stellenprozente</i>	<i>Dauer Vakanz in Monaten</i>
Präsidium	1	100%	11
Behördenmitglied	0	0%	0
Fachsekretariat	1	80%	3
Sachbearbeitung	0	0%	0

Die Tatsache, dass es gerade bei zwei Präsidien Wechsel zu verzeichnen gab, wurde nicht erwartet. Angesichts der grossen Verantwortung und hohen Belastung kann diese Entwicklung aber nicht als ungewöhnlich bezeichnet werden. Sie gab vielmehr Chancen zur Optimierung des Betriebs.

Die voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes bis Ende Jahr und die Gegenüberstellung zum Start im Januar 2013 ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

KESB Solothurn

1. Januar 2013		31. Dezember 2015	
Behörde	520%	Behörde	660%
Fachmitarbeiter	0%	Fachmitarbeiter	300%
Fachsekretariat	160%	Fachsekretariat	160%
Sekretariat / Sachbearbeitung	160%	Sekretariat / Sachbearbeitung	330%
Total	840%		1450%

KESB Olten

1. Januar 2013		31. Dezember 2015	
Behörde	380%	Behörde	460%
Fachmitarbeiter	0%	Fachmitarbeiter	0%
Fachsekretariat	150%	Fachsekretariat	200%
Sekretariat / Sachbearbeitung	130%	Sekretariat / Sachbearbeitung	200%
Total	660%		860%

KESB Dorneck-Thierstein/ Thal-Gäu

1. Januar 2013		Dezember 2015	
Behörde	335%	Behörde	400%
Fachmitarbeiter	0%	Fachmitarbeiter	110%
Fachsekretariat	140%	Fachsekretariat	160%
Sekretariat / Sachbearbeitung	60%	Sekretariat / Sachbearbeitung	280%
Total	535%		950%

Nachdem die neuen KESB ihren Betrieb aufgenommen hatten, musste festgestellt werden, dass die Ressourcen nicht ausreichen, um das Verfahrensaufkommen zu bewältigen, die Pendenzenlast auf akzeptablem Niveau zu halten und gegenüber den Sozialregionen eine gute Dienstleistung anzubieten. Entsprechend musste der Etat angepasst werden. Dabei wurden Aufstockungen bei den Behördenmitgliedern nur zurückhaltend gewährt und vor allem Ressourcen für die rückwärtigen Fachdienste bereitgestellt. Diese Strategie ist aufgegangen und hat zu einer deutlichen Entlastung geführt. Für die Zukunft sind das Verhältnis der Dotierungen zwischen Fachdiensten und Behörde bzw. die Zusammensetzung der Fachsekretariate weiter zu optimieren. Insbesondere bei der KESB Olten ist dieser Prozess noch nicht gänzlich abgeschlossen; die Einsatzmöglichkeiten einer Fachmitarbeiterin oder eines Fachmitarbeiters ist mittelfristig noch zu klären.

3.2.2 Zu Frage 2:

Innert welcher Bandbreite befinden sich die Löhne der KESB-Präsidien?

Die Jahreslöhne, d.h. Bruttolöhne inkl. 13. Monatslohn und Teuerungszulage bewegen sich in der Lohnbandbreite zwischen Fr. 101'592.- und Fr 170'266.-.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie sind die kommunalen Kosten vor und nach dem Systemwechsel? Es muss möglich sein, zumindest einzelne Kategorien davon miteinander zu vergleichen, so beispielsweise die früheren Aufwendungen der Gemeinden für das Vormundchaftswesen und die Aufwendungen der heutigen 109 Gemeinden, die sie an die KESB zahlen müssen. Im Kanton Baselland war dies ebenfalls möglich: So hatte die Basler Zeitung am 26. September 2014 unter dem Titel «Sozialausgaben treiben Gemeinden in den Ruin» eine Umfrage unter den Gemeinden gemacht, welche die von diesen bezahlten Kosten beziffert.

Bereits bei der Erarbeitung von Botschaft und Entwurf zur Revision des EG ZGB wurde versucht, die damals anfallenden kommunalen Kosten für das Leistungsfeld Kindes- und Erwachsenenschutz zu erfassen. Dies war sowohl hinsichtlich der Strukturen wie auch hinsichtlich der Verfahrensbewältigung und der Massnahmen nicht möglich. Das verfügbare statistische Material zu den Massnahmen, insb. hinsichtlich der Massnahmenkosten war zu wenig aussagekräftig und in den Einwohnergemeinden waren genaue Angaben zu den strukturellen Aufwendungen nicht

ohne weiteres erhältlich bzw. diese hätte nur mit enormem Aufwand zusammengetragen werden können. Letztlich hat man darauf verzichtet und nur die Kosten für die Zukunft berechnet.

Der Kanton trägt nach § 131 EG ZGB die Kosten für den Betrieb der KESB. Somit sind die vormaligen Betriebskosten der Vormundschaftsbehörden für die Gemeinden weggefallen. Die dafür berechneten rund 5 Mio. Franken pro Betriebsjahr haben sich bis dato als richtig erwiesen und sind auch für die neue Globalbudgetperiode des Amtes für soziale Sicherheit in dieser Höhe veranschlagt worden. Entlastend hinzugekommen ist, dass unter der neuen Organisation konsequent Gebühren erhoben werden, an denen die Sozialregionen im Rahmen der übernommenen Revisionsaufgaben partizipieren. Zudem trägt der Kanton die Kosten für Abklärungen, die er direkt durch Dritte ausführen lässt (z.B. Gutachten).

Demgegenüber tragen die Einwohnergemeinden die Kosten für die Abklärungen und für den Vollzug der Kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen einschliesslich der Entschädigung der Mandatspersonen. Dies haben sie auch schon vor Einführung des neuen Rechts getan. Falls die betroffene Person oder Dritte (die Eltern bei Kindesschutzmassnahmen) die Kosten für die Massnahmen übernehmen können, werden diese auch überwält. Ansonsten gelten sie gemäss § 151 des Sozialgesetzes (SG; BGS 831.1) teilweise als Sozialhilfeleistungen und fallen nach § 55 SG in den Lastenausgleich.

Mitunter ist der Vorwurf zu hören, die KESB verfüge unnötige und überteuerte Massnahmen, welche durch die Einwohnergemeinden zu finanzieren seien. Die KESB arbeitet eng mit den regionalen Sozialdiensten zusammen, insbesondere da diese hernach den Vollzug zu leisten haben. Eine statistische Erhebung für das 1. Semester 2015 hat ergeben, dass die KESB lediglich in 2% der Fälle von den Empfehlungen der Sozialregionen abgewichen ist. Demnach folgt die KESB grundsätzlich der Einschätzung und Sichtweise der Praktiker und Praktikerinnen auf den kommunalen Sozialdiensten. Nicht von der Hand zu weisen ist jedoch, dass das neue Recht verlangt, dass vertiefter abgeklärt und das rechtliche Gehör umfassender gewährt wird. Zudem erweisen sich die Vorgaben an das Verfahren strikter und die Beschlussfassung als aufwendiger. Dies hat auf einzelnen Sozialregionen dazu geführt, dass die personellen Ressourcen verstärkt werden mussten. Diese Entwicklung hängt jedoch mit den Vorgaben nach Bundesrecht zusammen und nicht mit der Arbeit der KESB im Kanton Solothurn.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie entwickelten sich die Fallzahlen zwischen 2010 und 2014 im Kanton Solothurn? Im Kanton Thurgau haben die Fallzahlen im Kindes- und Erwachsenenschutz kontinuierlich, aber steil zugenommen: Gab es 2010 noch 2'210 Fälle, so waren es Ende 2013 3'890 Fälle.

Zum Verfahrensaufkommen unter der neuen KESB gibt die nachfolgende Tabelle Auskunft. Zu bemerken ist, dass sich die geführten Verfahren auf sämtliche bei der KESB zu bewältigenden Aufgaben beziehen. Nicht jedes Verfahren führt indes zu einer Massnahme und auf ein Dossier können mehrere Verfahren entfallen. Die geführten Verfahren zeigen auf, welches Volumen durch die KESB zu bewältigen ist. Diese Statistik ist erst ab dem Jahr 2013 verfügbar.

	KESB RS	KESB DTTG	KESB OG	Total
Geführte Verfahren 2013	3'527	1'627	2'249	7'403
Offene Verfahren per 31.12.13	1'433	499	755	2687
Geführte Verfahren 2014	4'586	2'610	3'183	10'379
Offene Verfahren per 31.12.14	1'874	497	807	3'178
Geführte Verfahren 2015	4'771	1'979	2'626	9'376
Offene Verfahren per 17.09.2015	1104	574	595	2273

Zusätzlich zu den oben genannten Verfahren sind die bestehenden Massnahmen (Beistandschaften für Kinder und Erwachsene) zu berücksichtigen. Es zeigt sich folgende Entwicklung:

	KESB RS	KESB DTTG	KESB OG	Total
Massnahmen per 31.12.2010				4'568
Massnahmen per 31.12.2011				4'740
Massnahmen per 31.12.2012	1'579	703	1'017	3'299
Massnahmen per 31.12.2013	1'698	786	1'173	3'657
Massnahmen per 31.12.2014	2'051	954	1'354	4'359
Massnahmen per 17.09.2015	2'271	1'084	1'529	4'884

Die statistischen Bewegungen im Bereich der geführten Massnahmen haben verschiedene Gründe. Bei den Angaben zum Jahr 2012 bestehen Unsicherheiten. Bei der Überführung zeigte sich, dass das kantonale Mündelregister nicht mit den auf den Sozialregionen geführten Massnahmen übereinstimmte, bzw. der Datenstand per 31.12.2012 sich als unvollständig erwies. Infolgedessen mussten vor allem in den ersten beiden Betriebsjahren Bereinigungen vorgenommen werden. Per Ende 2014 gilt die Statistik als vollständig und knüpft an die Verhältnisse unter altem Recht an.

In der Tendenz dürfte trotz etwas tieferen Zahlen per Ende 2014 im Bereich Beistandschaften im Vergleich zu Ende 2011 dennoch eine Zunahme der Massnahmen zu verzeichnen sein. Zu erklären ist diese einerseits durch das Wachstum der Bevölkerung, andererseits durch die Tatsache, dass Menschen zunehmend älter werden und damit länger Unterstützung benötigen. Diese muss häufiger in Form einer Altersbeistandschaft und damit durch den Staat gewährt werden, da die Bereitschaft Angehöriger, privat Hilfe zu leisten, generell gesunken ist.

3.2.5 Zu Frage 5:

*Ist es noch möglich, auf privater Basis ein Mandat zu führen ohne KESB Einmischung?
Wenn Ja, was ist zu beachten? Wenn Nein, aus welchen Gründen?*

Eine urteilsfähige Person kann einer anderen Person jederzeit Vollmachten erteilen und sich damit von ihr vertreten und unterstützen lassen. Wird sie in der Folge aber urteilsunfähig, erlischt die Ermächtigung zur Vertretung (vgl. dazu Art. 35 Abs. 1 des Obligationenrechts; OR; SR 220). In der Praxis kommt es zwar häufig vor, dass das Vertretungsverhältnis faktisch weiterhin und durchaus im Sinne der hilfsbedürftigen Person ausgeübt wird. Dennoch entstehen in der Regel rasch Unsicherheiten, insbesondere bei der Besorgung des geschäftlichen Verkehrs. Gerade die Haltung von Banken, Versicherungen und auch von Heimen ist in den letzten Jahren hinsichtlich der Vertretungsverhältnisse formalistischer geworden. So werden reine Bevollmächtigungen häufig nicht mehr akzeptiert, wobei im Fall einer eingetretenen Urteilsunfähigkeit schon gar keine Kulanz mehr besteht, selbst wenn die Verhältnisse seit Jahren Bestand hatten, allen bekannt waren und reibungslos verliefen. Im neuen Recht ist dieser Entwicklung Rechnung getragen worden; es wurde der sogenannte Vorsorgeauftrag eingeführt (Art. 360 ff. ZGB). In einem Vorsorgeauftrag kann eine handlungsfähige Person vorausschauend festhalten, welche natürliche oder juristische Person sie in Zukunft vertreten soll, wenn sie beispielsweise aufgrund einer schweren Krankheit oder Urteilsunfähigkeit nicht mehr fähig sein sollte, ihre persönlichen und finanziellen Angelegenheiten selbst zu besorgen. Der Vorsorgeauftrag ist handschriftlich zu erstellen, mit Datum und Unterschrift zu versehen oder öffentlich beurkunden zu lassen. Der Auftraggeber hat zudem die Möglichkeit, das Erstellen des Vorsorgeauftrages und dessen Hinterlegungsort einem Zivilstandsamt seiner Wahl zu melden. Der Vorsorgeauftrag wird wirksam, sobald die auftraggebende Person urteilsunfähig wird. Nimmt die beauftragte Person den Vertrag an, vertritt sie die urteilsunfähige Person im Rahmen des Vorsorgeauftrages und nimmt ihre Pflichten sorgfältig wahr. Banken und Versicherungen akzeptieren den Vorsorgeauftrag gut, womit mittelfristig in vielen Fällen auf das formelle Einsetzen einer Beistandsperson verzichtet werden kann. Grundsätzlich dient dieser Vorsorgeauftrag der Stärkung der Eigenverantwor-

tung. Da die betroffene Person jedoch urteilsunfähig geworden ist und deshalb als schutzbedürftig gilt, hat der Bundesgesetzgeber dennoch eine gewisse staatliche Kontrollfunktion vorgesehen. So hat die KESB zur Wahrung des Wohls und der Interessen der urteilsunfähigen Person zu prüfen, ob der Vorsorgeauftrag gültig zustande gekommen ist, die betreffende Person tatsächlich nicht mehr selbst entscheiden kann, die beauftragte Person zur Aufgabenerfüllung geeignet ist und ob allenfalls weitere Erwachsenenschutzmassnahmen ergriffen werden müssen. Ergeben sich hier aber keine Probleme, schliesst die KESB ihr Dossier und zieht sich aus der Sache zurück. In diesem Sinne kann das auf einen Vorsorgeauftrag gestützte Mandat in der Folge grundsätzlich ohne „behördliche Einmischung“ geführt werden.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie viele Obhutsentzüge waren in den Jahren 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 und 2014 im Kanton Solothurn zu verzeichnen?

Hinsichtlich der Obhutsentzüge durch die Vormundschaftsbehörden bzw. ab 2013 durch die KESB ergibt sich folgende Übersicht:

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bestand Jahresende	158	172	126	243	340	276

Der statistische Wert aus dem Jahr 2011 stimmt mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht, verfälscht aber das grundsätzliche Entwicklungsbild nicht. Tatsächlich zeigte sich in den vergangenen Jahren eine stetige Zunahme angeordneter Obhutsentzüge. Wichtig ist jedoch die eingetretene Trendwende im Jahr 2014, was den mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts verbundenen Erwartungen entspricht. Damit werden heute weniger dieser harten und meist auch kostenintensiven Massnahmen angeordnet. Die KESB ist als interdisziplinäre Fachbehörde ausgestaltet, die Probleme von verschiedenen Seiten beleuchtet und in der Lage ist, mildere Alternativen auszumachen. So kann sie dem Gebot der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen und ausgewogene Entscheide fällen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, SET, BOR (2015/063)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat