



Erläuternder Bericht des Sicherheits- und Jus- tizdepartements zu einem Nachtrag zur Verord- nung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

1. März 2016

Zusammenfassung	3
I. Ausgangslage und Auftrag	4
1. Ausgangslage	4
1.1 Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts	4
1.2 Prüfung der Situation in der Startphase	4
1.3 Evaluation auf Bundesebene.....	4
2. Auftrag	5
2.1 Evaluation	5
2.2 Zweck und Inhalt.....	6
2.3 Gefestigte Erkenntnisse als Grundlage der Evaluation.....	6
II. Handlungs- und Regelungsbedarf	7
3. Zeitliche Verschiebung der Evaluation	7
4. Parlamentarische Anmerkung zum IAFP	7
5. Anpassung der Einführungsverordnung	7
III. Erläuterungen zum Entwurf eines Nachtrags	8
6. Evaluation (Art. 31)	8
7. Abgeltung der Behördenorganisation (Art. 23 Abs. 1)	8
8. Inkrafttreten	9

Zusammenfassung

Die Evaluationen sind ein Instrument der „Politikberatung“ zuhanden der Legislative. Mit ihnen soll die Übereinstimmung von Ziel und Auswirkungen geprüft werden. Allerdings erfordert dies ausreichende wie auch gesicherte Informationen und Erkenntnisse aus dem zu prüfenden Bereich.

Der Bundesrat evaluiert zurzeit das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Die Ergebnisse sollen 2016 vorliegen. Dass diese Evaluation zu einer Revision des Bundesrechts führen wird, kann nur vermutet werden, scheint aber wahrscheinlich. Immerhin sind zahlreiche Vorstösse im Bundesparlament hängig, die eine Anpassung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts fordern.

Seit Ende 2014 sind die Strukturen bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Obwalden bereinigt. Damit einhergehend ist eine wesentliche Beruhigung in diesem Bereich festzustellen. Allerdings bleibt damit nur ein kurzer Zeitraum für eine Beurteilung der Wirksamkeit der neuen Organisation.

Im heutigen Zeitpunkt bestehen daher weder zuverlässige Informationen über die Entwicklung der übergeordneten Gesetzgebung noch gesicherte Erkenntnisse über die Wirkung der kantonalen Massnahmen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Verschiebung der kantonalen Evaluation auf einen späteren Zeitpunkt nicht nur sachgerecht und effizient, sondern auch notwendig, will man mit der Evaluation tatsächlich die Wirkung des staatlichen Handelns erfassen und für die Zukunft steuern.

Gleichzeitig mit der Verschiebung der Evaluation ist die Abgeltung ab 2018 festzulegen. Vorgeslagen wird, die für das Jahr 2017 festgelegten 0,055 Steuereinheiten weiterzuziehen.

I. Ausgangslage und Auftrag

1. Ausgangslage

1.1 Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Seit dem 1. Januar 2013 ist in der Schweiz das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Die kantonale 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. Ebenso wurden die Verfahren komplexer. Gleichzeitig rückten die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden schweizweit ins mediale Rampenlicht, hauptsächlich aufgrund einzelner, tragischer Fälle. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Einführung der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Obwalden.

1.2 Prüfung der Situation in der Startphase

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat der Regierungsrat dem Kantonsrat den dringlichsten Handlungsbedarf bereits im Zwischenbericht zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und in der Botschaft zu einem Nachtrag zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (EV KESR), beides vom 14. Oktober 2014 (in der Folge "Zwischenbericht" genannt), aufgezeigt und die entsprechenden Massnahmen beantragt.

Der Regierungsrat hat als Sofortmassnahme den anfänglichen Personalbestand der KESB von 600 auf 1 000 Stellenprozent befristet erhöht. Dem Kantonsrat beantragte er, die Mehrkosten seien von den Gemeinden zu tragen. Weiter beantragte er diesem, die Organisationsvorschriften flexibler auszugestalten. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf in der EV KESR betraf daher einerseits die Anpassung der Behördenorganisation sowie andererseits deren Abgeltung durch die Einwohnergemeinden, namentlich die Erhöhung der Steuereinheiten.

Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 4. Dezember 2014 vom Zwischenbericht des Regierungsrats zur Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zustimmend Kenntnis genommen und den Nachtrag zur EV KESR – mit Änderungen (vgl. später) – genehmigt. Dies mit Blick auf die zu erwartende Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Jahre 2017, bei welcher der Regierungsrat unter anderem die Abgeltung der Behördenorganisation durch die Einwohnergemeinden erneut prüfen und dem Kantonsrat die definitiv notwendigen Steuereinheiten per 1. Januar 2018 beantragen wird.

Seit Ende 2014 sind die Strukturen bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bereinigt. Damit einhergehend ist eine wesentliche Beruhigung in diesem Bereich festzustellen.

1.3 Evaluation auf Bundesebene

Ende 2014 hat der Nationalrat mit der Annahme des Postulats 14.3891 (Sozialdemokratische Fraktion; erste Erkenntnisse aus dem Wechsel von Laienbehörden zur KESB) den Bundesrat beauftragt, eine Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vorzunehmen. Gemäss dem vom Nationalrat ebenfalls angenommenen Postulat 14.3776 (Schneeberger; Professionalisierung des Sozialstaates um jeden Preis?) soll der Bundesrat ausserdem verschiedene Fragen im Zusammenhang mit den Kosten abklären sowie Massnahmen vorschlagen, wie die vorhandenen Schwierigkeiten beseitigt werden können.

Die Durchführung der Evaluation wurde an ein externes Institut übertragen, die entsprechenden Arbeiten sind im Gange. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Ergebnisse der Evaluation 2016 vorliegen werden. In der Evaluation soll unter anderem untersucht werden, wie sich die

Qualität und die Kosten der behördlichen Leistungen sowie die Zahl der Massnahmen und neu-eröffneten Verfahren seit dem Inkrafttreten des neuen Rechts entwickelt haben. Vorgesehen ist ausserdem, dass der Bericht auch Fragen der Organisation, d. h. der Verfahrensabläufe, sowie die Aufteilung der Kompetenzen der involvierten Behörden in den einzelnen Kantonen behandelt (vgl. 15.5144 – Fragestunde. Frage Müller-Altarmatt [Umfasst der Bericht zum KESB-Postulat 14.3891 auch die Analyse der Abläufe und Kompetenzen]).

Der Bundesrat will die Ergebnisse dieser Evaluation abwarten, bevor er zur Frage Stellung nimmt, wie das neue Recht bzw. dessen Umsetzung auf kantonaler Stufe verbessert werden könnte. Dabei wird er die zahlreichen noch hängigen Vorstösse im Bundesparlament mitberücksichtigen müssen:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| – 08.3790 – Motion Aubert | Schutz des Kindes vor Misshandlung und sexuellem Missbrauch (angenommen, aber noch nicht umgesetzt). |
| – 11.449 – parl. Initiative Joder | Publikation von Erwachsenenschutzmassnahmen. |
| – 14.3754 – Motion SVP-Fraktion | Kindes- und Erwachsenenschutz. Anpassung (im Rahmen der Gemeindeautonomie soll die sogenannte Professionalisierung und Zentralisierung im Vormundtschaftswesen gebremst oder rückgängig gemacht werden können). |
| – 14.4113 – Postulat Vitali | Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Umsetzung verbessern. |
| – 15.309 – Standesinitiative SH | Verankerung einer Beschwerdelegitimation des kostenpflichtigen Gemeinwesens gegenüber Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen der KESB im ZGB. |
| – 15.3142 – Motion Grunder | KESB. Zwingendes Anhörungsrecht und verbessertes Klagerecht für Grosseltern, Geschwister und nahe Verwandte. |
| – 15.3203 – Interpell. Schneider | KESB. Unterstützung des Einsatzes privater Mandatsträgerinnen und –träger. |
| – 15.3344 – Motion Schibli | KESB. Obligatorische Abklärungen bei der Erwägung einer Fremdplatzierung von Personen; Motion wurde abgeschrieben, da der Motionär aus dem Rat ausgeschieden ist. |
| – 15.3348 – Motion Herzog | KESB. Zum Wohle der Betroffenen. |
| – 15.3726 – Motion Amherd | Nationales, IT-gestütztes Register für Sorgerechtsvereinbarungen. |
| – 15.3727 – Motion Amherd | Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge. Gebührenharmonisierung. |

2. Auftrag

2.1 Evaluation

Gemäss Art. 31 der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vom 3. Mai 2012 (EV KESR; GDB 211.61) überprüft der Regierungsrat nach mindestens drei, aber höchstens fünf Jahren nach Inkrafttreten der Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzgebung deren Wirksamkeit und Ergebnisse.

Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung 2016 bis 2019 (IAFP) sieht beim Sozialamt und beim Amt für Justiz für die Jahre 2016 und 2017 als Schwerpunkt die Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vor.

2.2 Zweck und Inhalt

Die Evaluationen sind ein Instrument der „Politikberatung“ zuhanden der Legislative. Sie werden für die Prüfung der Wirksamkeit staatlichen Handelns bzw. staatlicher Massnahmen herangezogen; wirksam ist eine staatliche Massnahme dann, wenn das durch die Politik festgelegte Ziel und die Auswirkungen umgesetzten Massnahme (z.B. kantonale Gesetzgebung) übereinstimmen (Mastronardi, BV-Kommentar, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 170 N 4, 7 und 24 f.; vgl. auch Kiener, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 18 N 47, und Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz, Bern 2007, N 2644 ff.).

Hin und wieder werden neue Aufgabensituationen einer Evaluation unterzogen, wenn deren Auswirkungen nur schwer abschätzbar sind. Die vorliegende Evaluationsklausel verpflichtet den Regierungsrat, nach Inkrafttreten des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts auf kantonaler Ebene die organisatorische, finanzielle und gesetzgeberische Situation der neuen Behördenorganisation zu prüfen. Gegebenenfalls entscheidet dann der Kantonsrat – auf Antrag des Regierungsrats – über eine allfällige Anpassung der diesbezüglichen Gesetzgebung (Botschaft des Regierungsrats zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 17. Januar 2012, S. 43).

Lückenlose Aussagen über die Wirkung und das Ergebnis des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sind aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge schwierig, weshalb sich die Evaluation im Wesentlichen darauf beschränkt aufzuzeigen, ob die Reform bei den Beteiligten den erwünschten Wandel ausgelöst hat (vgl. Mastronardi, a.a.O., Art. 170 N 5).

2.3 Gefestigte Erkenntnisse als Grundlage der Evaluation

Mit der Evaluation werden die Auswirkungen einer staatlichen Massnahme untersucht. Die Evaluation basiert daher auf den bisher gemachten Erfahrungen in diesem Bereich. Je gesicherter die Erkenntnisse sind, desto verlässlicher sind die Evaluationsaussagen.

Soweit das angestrebte Ziel nicht bereits erreicht worden ist, erfolgt eine Evaluation regelmässig im Hinblick auf eine Korrektur des Ziels (hier vom Bundesrecht vorgegeben) oder der Massnahme (z.B. kantonale Gesetzgebung). Denn die Evaluation soll dazu beitragen, die Korrektur der Ziele und Massnahmen auf eine sichere Grundlage abzustützen und generell die Transparenz des staatlichen Handelns zu verbessern.

Dabei kommt den Informationen über die Rechtswirklichkeit, beispielsweise über den Stand und den Regelungsbedarf der übergeordneten Gesetzgebung, eine strategische Bedeutung zu. Denn wo das übergeordnete Gemeinwesen nicht selber vollzieht, legt dessen Gesetzgebung den Inhalt, den Umfang und die Dauer der Aufgaben der untergeordneten Gemeinwesen fest. Es lohnt sich deshalb, möglichst frühzeitig Gedanken über die Informationsbeschaffung zu machen, andernfalls die Korrektur des Ziels von falschen Prämissen ausgeht oder die Umsetzung der Massnahme Verzögerungen von Monaten, wenn nicht Jahren erfährt (vgl. Gesetzgebungsleitfaden a.a.O., Ziff. 265).

II. Handlungs- und Regelungsbedarf

3. Zeitliche Verschiebung der Evaluation

Die Entwicklung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts auf Bundesebene ist heute unklar. Die Evaluationsergebnisse des Bundesrats sind auch wesentliche Grundlagen für die kantonale Evaluation. Gleiches gilt für allfällige Anpassungen des Bundesrechts. Dass das eidgenössische Kindes- und Erwachsenenschutzrecht angepasst wird, lassen die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse vermuten. In welche Richtung dies sein wird, kann erst in der parlamentarischen Beratung abgeschätzt werden.

Auf kantonalen Ebene greifen die dringlichen Massnahmen, die in Zusammenhang mit dem Zwischenbericht vom 14. Oktober 2014 beantragt wurden, erst seit etwas mehr als einem Jahr. Somit bleibt nur ein kurzer Zeitraum für eine Beurteilung der Wirksamkeit der neuen Organisation.

Im heutigen Zeitpunkt bestehen somit weder zuverlässige Informationen über die Entwicklung der übergeordneten Gesetzgebung noch gesicherte Erkenntnisse über die Wirkung der kantonalen Massnahmen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Verschiebung der kantonalen Evaluation auf einen späteren Zeitpunkt nicht nur sachgerecht und effizient, sondern auch notwendig, will man mit der Evaluation tatsächlich die Wirkung des staatlichen Handelns erfassen und hinsichtlich der Zukunft steuern.

4. Parlamentarische Anmerkung zum IAFP

Mit dem Beschluss vom 3. Dezember 2015 über die Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung 2016 bis 2019 sowie über das Budget 2016 hat der Kantonsrat folgende Anmerkung angebracht:

"Der Regierungsrat wird beauftragt unter Einbezug der Einwohnergemeinden zu prüfen, ob aufgrund der Entwicklungen auf Bundesebene und der erst vor kurzem angepassten Strukturen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Obwalden eine Verschiebung der kantonalen Evaluation Sinn machen würde. Die allfällig notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen sind auszuarbeiten und dem Kantonsrat zu beantragen."

5. Anpassung der Einführungsverordnung

Soll die Evaluation zeitlich nach hinten verschoben werden, bedarf dies einer Anpassung der Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vom 3. Mai 2012 (EV KESR; GDB 211.61).

Einerseits muss die Evaluationsklausel in Art. 31 EV KESR in zeitlicher Hinsicht angepasst werden. Andererseits ist in Art. 23 Abs. 1 EV KESR die Abgeltung der kantonalen Behördenorganisation durch die Gemeinden sicherzustellen, nachdem diese nur bis ins Jahr 2017 geregelt ist.

III. Erläuterungen zum Entwurf eines Nachtrags

6. Evaluation (Art. 31)

Der Zeitpunkt der Evaluation hängt insbesondere von den Entwicklungen auf Bundesebene ab. Erfahrungsgemäss ist davon auszugehen, dass es nach Vorliegen des eidgenössischen Evaluationsberichts im Jahr 2016 mindestens noch drei Jahre dauern wird, bis sich konkret abzeichnet, in welche Richtung das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht angepasst werden soll. Gleichzeitig aber dürften bis dahin genügend Erfahrungswerte über die kantonale Organisation vorliegen, um diese aussagekräftig evaluieren zu können.

Es wird daher vorgeschlagen, den Zeitrahmen der Evaluation zu vergrössern. Der Regierungsrat soll dem Kantonsrat nach Ablauf von sieben Jahren Beobachtungszeit seit Inkrafttreten der Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzgebung einen Evaluationsbericht vorlegen. Dies bedeutet, dass mit der Evaluation spätestens im siebten Jahr, also 2019, begonnen werden muss, so dass im achten Jahr, also 2020, dem Kantonsrat ein Evaluationsbericht vorgelegt und allfällige Massnahmen beantragt werden können. Die damit verbleibenden ca. drei Jahre Beobachtungszeit, von heute an gerechnet, sollten als Evaluationsbasis genügen.

Sollte sich bereits vorher eine bestimmte Entwicklung abzeichnen, beginnt die Evaluation früher.

7. Abgeltung der Behördenorganisation (Art. 23 Abs. 1)

Gemäss Art. 23 Abs. 1 EV KESR wird die Abgeltung der kantonalen Behördenorganisation (Fachbehörde und unterstützende Dienste sowie Bewährungshilfe) durch die Einwohnergemeinden getragen.

Bei der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wurde der Personalbestand der KESB auf 600 Stellenprozent geschätzt. Dafür waren nach Art. 23 Abs. 1 EV KESR, in der Fassung vom 3. Mai 2012, für die Jahre 2012 und 2013 0,065 Steuereinheiten, ab dem Jahr 2014 0,045 Steuereinheiten vorgesehen. Gestützt auf die unerwartete Entwicklung der Fallzahlen hat der Regierungsrat als Sofortmassnahme eine befristete Erhöhung der Personalstellen um 400 Stellenprozent bewilligt. In der Folge wurde Art. 23 Abs. 1 EV KESR durch den Kantonsrat mit Beschluss vom 4. Dezember 2014 angepasst, so dass für die Jahre 2015 bis 2016 0,065 und für das Jahr 2017 0,055 Steuereinheiten vorgesehen sind.

Allerdings beantragte der Regierungsrat damals die Festlegung von höheren Steuereinheiten, nämlich 0,065 Einheiten für die Jahre 2015 – 2017 (vgl. Zwischenbericht, a.a.O., S. 19 f.). – Der Kantonsrat ist dem nicht gefolgt und hat die Steuereinheiten für das Jahr 2017 auf 0,055 festgelegt. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, bis Ende 2015 seien die altrechtlichen Fälle durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ins neue Recht überführt. Ab 2017 sei dann die Aufbauphase voraussichtlich beendet und der Normalbetrieb habe sich eingestellt. Deshalb könnten ab diesem Zeitpunkt die aufgestockten Stellen teilweise abgebaut werden. Damit der entsprechende Druck auch vorhanden sei, das Optimierungspotenzial auszuschöpfen und den Normalbetrieb anzustreben, seien die Steuereinheiten für das Jahr 2017 auf 0,055 zu senken (Protokoll der Sitzung des Kantonsrats vom 4./5. Dezember 2014, S. 108 ff.).

In der vorberatenden Kommission wurde der Antrag gestellt, die Steuereinheiten bis auf Weiteres auf dem Niveau von 0,055 zu plafonieren (vgl. Kommissionprotokoll vom 6. November 2014, S. 7 [Antrag der Kommissionspräsidentin]). Die Kommission sah aber davon ab, weil die Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Jahre 2017 zeigen sollte, ob und in welchem Umfang personelle Massnahmen ab 2018 notwendig sind, um die Aufgaben langfristig zu gewährleisten (Kommissionsprotokoll, a.a.O., S. 7 f., und Kantonsratsprotokoll, a.a.O.,

S. 111 f.). Unbestritten war im kantonsrätlichen Verfahren, dass die ursprünglich veranschlagten 600 Stellenprozent voraussichtlich nicht ausreichen werden, um das Tagesgeschäft der KESB, mithin also die Aufgabenerfüllung ab 2018 zu gewährleisten (vgl. Zwischenbericht, S. 21, und Kantonsratsprotokoll, a.a.O., S. 111).

Die Finanzierung der kantonalen Behördenorganisation ist ab 2018 nicht geregelt. Da aber die Evaluation mangels genügender wie auch gesicherter Informationen und Erkenntnisse nicht zum geplanten Zeitpunkt stattfinden kann (ohne diese Grundlagen kann auch die Kostenentwicklung im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts nicht abgeschätzt werden), ist die Finanzierung der kantonalen Behördenorganisation über das Jahr 2017 hinaus zu regeln.

Es wird vorgeschlagen, die für das Jahr 2017 festgelegten Steuereinheiten von 0,055 weiter zu ziehen, bis die spätere kantonale Evaluation allenfalls eine Änderung notwendig macht. Im Hinblick darauf, dass nach Meinung des Kantonsrats damit etwa die Kosten des Normalbetriebs abgegolten werden und nachdem jedenfalls klar ist, dass die ursprünglich vorgesehenen 0,045 Steuereinheiten bzw. 600 Stellenprozent für den Normalbetrieb nicht ausreichen werden, erscheint dies bis auf Weiteres als eine angemessene Lösung, für den Kanton wie auch für die Gemeinden.

8. Inkrafttreten

Der Nachtrag soll erst auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten. Das Gesetzgebungsprojekt erfolgt bereits heute, um Klarheit über den Evaluationsauftrag zu erhalten, die Umsetzung desselben ein bis zwei Jahre beansprucht.

Beilage:

- Entwurf eines Nachtrags zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts