



Kindes- und Erwachsenenschutz: Moderierte Gespräche

Bericht der Volkswirtschaftsdirektion an den Regierungsrat vom 22. Oktober 2014

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Vorgeschichte.....	2
3.	Rechtsgrundlagen für den Kindes- und Erwachsenenschutz	4
4.	Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Zug	4
5.	Auftrag für moderierte Gespräche	5
6.	Ablauf der Gespräche.....	5
7.	Positive Befunde	6
8.	Negative Befunde, Handlungsbedarf und Lösungsansätze	7
9.	Weiteres Vorgehen	13
10.	Zusammenfassung der Lösungsansätze	14

1. Zusammenfassung

Am 1. Januar 2013 wurden die Vormundschaftsbehörden der Gemeinden durch eine kantonale Fachbehörde (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB) abgelöst. Wie praktisch überall in der Schweiz gestaltete sich der Start für die KESB im Kanton Zug schwierig. Eine grosse Menge von Aufgaben musste mit knappen Ressourcen und unter Zeitdruck angegangen werden. Von den Gemeinden wurden über 1000 Dossiers übernommen. Auch für die Fachstellen, die im Auftrag der KESB Aufgaben erfüllen, erwies sich die Anfangsphase als herausfordernd. An der KESB und der sie beaufsichtigenden Direktion des Innern wurde zunehmend Kritik geübt. Der Regierungsrat beschloss daher am 8. Juli 2014, die entstandenen Fragestellungen, Herausforderungen und Probleme zu analysieren und Lösungsansätze zur Verbesserung der Situation aufzuzeigen. Unter der Moderation von Regierungsrat Matthias Michel fanden daraufhin Gespräche mit den KESB-Partnerorganisationen Pro Senectute Zug, Verein Kinder- und Jugendberatung Zug, Zuger Fachstelle punkto Jugend und Kind sowie Advokatenverein des Kantons Zug statt. Alle Gespräche waren sehr konstruktiv und konnten in einer angenehmen Atmosphäre durchgeführt werden. Offen wurde über positive und negative Punkte diskutiert. Eine Mediation war nicht erforderlich. Es zeigte sich, dass viele Schwierigkeiten entstanden sind, weil die notwendigen Informationen fehlten. Auch ungenügende Kommunikation führte in mehreren Fällen zu Missverständnissen. Die neue Gesetzgebung wird als positiv beurteilt und der Entscheid betreffend Kantonalisierung im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz nicht in Frage gestellt. Auch werden das Know-how der Mitarbeitenden der Behörde und die Qualität ihrer Entscheide als gut bezeichnet. Aus den Gesprächen ergaben sich 23 Lösungsansätze, bei denen es sich lohnt, sie in Massnahmen umzusetzen oder sie zumindest zu prüfen mit dem Ziel, ein gemeinsames Verständnis der Rollen und der Aufgabenerfüllung zu finden. Als wichtigste sind folgende zu nennen:

- Überprüfung und Optimierung der Abläufe bei der KESB;
- Verbesserung der Information betreffend die zu erfüllenden Anforderungen und die voraussichtliche Dauer der Entscheidverfahren bei der KESB;
- lösungs- und ergebnisorientierte Anwendung der Dokumentationspflicht durch die KESB;
- Überprüfen des Entscheids des Regierungsrats betreffend Anzahl Mandate pro 100 %-Pensum;
- Klärung der Art und des Umfangs der Finanzierung der Aufgaben, welche die Fachstellen im Rahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes erfüllen;
- Prüfen der Abgeltung des erweiterten Betreuungsaufwands der Fachstellen bzw. des Aufwands im Vorfeld einer Mandatierung/Suche nach alternativen Abgeltungsmodellen ohne Erhöhung der Gesamtsumme;
- Prüfung von Zusammenlegung/Zentralisierung der Mandatsführung.

Der vorliegende Bericht enthält eine Zusammenfassung der Äusserungen, welche im Rahmen der Gespräche erfolgten. Dabei wurden sowohl positive als auch negative Punkte betreffend die Tätigkeit der KESB und die Zusammenarbeit der KESB mit ihren Partnerorganisationen genannt. Die Beteiligten zeigten auf, wo es Handlungsbedarf gibt und mit welchen Lösungsansätzen allenfalls Verbesserungen erzielt werden können. Aus dem Bericht geht in der Regel nicht hervor, wer welche Lösungsansätze vorgeschlagen hat und ob sie von allen unterstützt wurden, denn die Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer setzten unterschiedliche Schwerpunkte. Die Vorschläge können daher nicht einzelnen Institutionen zugeordnet werden. Insbesondere die Beantwortung der Frage, ob die KESB mehr Ressourcen erhalten soll oder nicht, wird ausschliesslich der Politik überlassen. Dazu nehmen die KESB-Partnerorganisationen keine Stellung. Man ist sich aber mehrheitlich einig, dass die in Ziffer 10 zusammengefassten Lösungsansätze zu prüfen sind.

2. Vorgeschichte

2.1. Neue Gesetzgebung

In Umsetzung des neuen Bundesrechts (Notwendigkeit einer interdisziplinären Fachbehörde) wurde im Kanton Zug das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz aufgebaut. Der Kantonsrat hat auf Antrag des Regierungsrates entschieden, dass der Kindes- und Erwachsenenschutz (Vormundtschaftswesen) im Kanton Zug zentral von einer kantonalen Behörde wahrgenommen wird. Die Vormundschaftsbehörden der Einwohner- und Bürgergemeinden wurden ab 1. Januar 2013 durch eine kantonale Fachbehörde (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB) abgelöst.

2.2. Im Fokus der Politik und der Medien

Bereits die Beratungen im Kantonsrat über das Modell der neuen KESB waren anforderungsreich und zeigten Differenzen. So war die vorberatende Kommission gespalten in der Frage, ob die Fachbehörde auf kantonaler oder gemeindlicher Ebene anzusiedeln sei (mit Stichentscheid des Präsidenten für die kantonale Lösung). Betreffend die privaten Mandatstragenden schlug sie eine Führung auf Gemeindeebene vor. Die Vorlage wurde von der vorberatenden Kommission mit 8:5 Stimmen verabschiedet. Bezüglich beider Fragen obsiegte

schliesslich im Kantonsrat der regierungsrätliche Vorschlag, welcher die Kantonalisierung vorsah. Der Rat schloss sich mit 65:7 Stimmen dem Antrag des Regierungsrats an. Die Skepsis über die Verhältnismässigkeit und Bürgernähe dieser Zentralisierung blieb aber.

Schwierig war schliesslich die Beratung des Budgets der neuen KESB. Angesichts der wesentlich höheren Kosten als die im Bericht des Regierungsrates vom 5. April 2012 geschätzten Kosten (aufgrund der damals zur Verfügung stehenden KOKES-Daten 2009) kürzte der Kantonsrat das Budget 2013 des neuen Amtes wesentlich und plafonierte es auf der ursprünglich im Bericht des Regierungsrats vom 5. April 2012 angenommenen Höhe. Seither ist das Amt bzw. die KESB unter erhöhter Beobachtung vor allem seitens von Kantonsratsmitgliedern: politische Vorstösse sowie die Erwartung, der Regierungsrat habe seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen, waren die Folge. Von dieser Seite wurde denn auch wiederholt Kritik geübt, da man angeblich von den Gemeinden, Fachstellen und privaten Mandatstragenden negative Beispiele über die Tätigkeiten der KESB gehört habe. Die KESB sowie die Direktion des Innern würden diese Probleme nicht ernst nehmen bzw. gar nicht wahrnehmen wollen. Es wurden einerseits Einzelbeispiele genannt, andererseits generelle Vorbehalte (Unverhältnismässigkeit des Aufwandes, Perfektionismus, fehlende Bürgernähe) gemacht. Man erwähnte die angebliche Kündigung von privaten Mandatstragenden. Es wurde aber auch gesagt, die KESB arbeite juristisch und formal korrekt (fast zu formalistisch). Diese Vorbehalte wurden zum Teil aber nur hinter vorgehaltener Hand gemacht; direkte und umfassende Kritik von Aufgabenträgerinnen und -träger (Fachstellen, private Mandatstragende) wurde mit Hinweis auf die Abhängigkeit dieser Aufgabenträgerinnen und -träger vom Kanton nicht geübt.

Analoges geschah von Seiten einzelner Aufgabenträgerinnen und -trägern: Im Zusammenhang mit dem Rückzug der Pro Senectute aus der Mandatsführung wurde einerseits in der Medienmitteilung der Pro Senectute dieser Rückzug sachlich mit den geänderten Rahmenbedingungen und den eigenen Schwerpunkten begründet. Andererseits hörte man hinter vorgehaltener Hand zum Teil harte Kritik an der KESB. Auch Äusserungen einzelner Rechtsanwältinnen bzw. -anwälte fielen kritisch aus. Der Advokatenverein hatte nach Aussagen der Direktion des Innern bisher zwar keine direkte Kritik geübt, sich aber gegenüber der Neuen Zuger Zeitung kritisch geäussert. Aufgrund der entsprechenden Zeitungsmeldung lud die Vorsteherin der Direktion des Innern den Advokatenverein umgehend ein, die erhobenen Vorwürfe gegenüber der KESB zu konkretisieren, damit die Aufsichtsbehörde allenfalls reagieren kann. Der Advokatenverein berief sich auf das Anwaltsgeheimnis und wollte keine Stellung nehmen.

2.3. Die KESB in der Defensive

Die KESB ihrerseits schien unter dem herausfordernden Aufbau und dem erwähnten öffentlichen Fokus, gepaart mit dem Kostendruck, den fehlenden personellen Ressourcen und den ständig neuen Aufgaben aufgrund des Bundesrechts (letztmals das gemeinsame Sorge-recht per 1. Juli 2014), zu leiden. Entgegen der Aussagen hinter vorgehaltener Hand konnte die KESB die Anzahl der privaten Mandatsträgerinnen und -träger steigern. Sie kann gegenüber der Öffentlichkeit Kritik nur beschränkt begegnen, weil sie an den Datenschutz, das Amtsgeheimnis und den Persönlichkeitsschutz gebunden ist. Aus diesen Gründen hat sie bis anhin offiziell auch nicht über das Resultat des Berichts der Finanzkontrolle des Kantons Zug vom Mai 2013 kommuniziert, der aufzeigt, dass gewisse Fachstellen im Vergleich zu anderen teurer

sind pro Mandat. Weiter kann sie auch nicht über Rechtsverletzungen von einzelnen Mandatsführenden oder von Staatshaftungsfällen kommunizieren.

Es besteht eine Diskrepanz zwischen offizieller bzw. öffentlicher Kommunikation einerseits und Kritik hinter den Kulissen andererseits. Diese Diskrepanz wurde auch medial ausgenützt, so z.B. in den Beiträgen in der Neuen Zuger Zeitung vom 25. Mai und 24. Juni 2014. Der Verein punkto Jugend und Kind sowie deren Fachstelle hatten gegen die Berichterstattung bei der Redaktion schriftlich interveniert. Der Chefredaktor der Neuen Zuger Zeitung war für ein klärendes Gespräch mit der Direktion des Innern bereit, das am 2. Juli 2014 stattfand.

3. Rechtsgrundlagen für den Kindes- und Erwachsenenschutz

- ZGB, insbesondere Art. 440 ff. ZGB, wonach in den Kantonen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden vorhanden sein müssen, welche die Anforderungen einer interdisziplinären Fachbehörde erfüllen.
- §§ 32–59 EG ZGB (BGS 211.1) mit folgenden Bereichen: Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes, Mandatsführung, Fürsorgerische Unterbringung, Verantwortlichkeit, Verfahren.

4. Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Zug

4.1. Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES)

In diesem Bereich findet die administrative Führung des gesamten Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz statt. Die Amtsleiterin nimmt dabei eine besondere Stellung ein, da sie sowohl die Position der Amtsleiterin als auch jene der Präsidentin der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) innehat.

4.2. Behörde (KESB)

In diesem Bereich findet die Massnahmenanordnung, -aufsicht und -überprüfung statt. Die KESB wird dabei durch die beiden Abteilungen Unterstützende Dienste und Revisorat/Kanzlei unterstützt. Dabei zeichnen die unterstützenden Dienste verantwortlich für professionelle Sozial- und Rechtsabklärungen, die Abteilung Revisorat/Kanzlei sorgt für reibungslose administrative Fallabwicklungen sowie für die Prüfung der von den Mandatspersonen eingereichten Berichte und Rechnungen. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist administrativ der Direktion des Innern angegliedert. In ihrer Tätigkeit ist die KESB unabhängig und nur an das Recht gebunden.

4.3. Mandatsführung

Das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz führt ein Mandatszentrum. Mandate, welche die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nicht einer geeigneten Privatperson übertragen kann, werden durch das Mandatszentrum oder eine Fachstelle geführt.

4.4. Direktion des Innern

Das KES ist administrativ der Direktion des Innern unterstellt. Die Direktion des Innern übt jedoch lediglich die Aufsicht über den äusseren Geschäftsgang aus. In ihren Entscheiden sind die KESB und das KES fachlich unabhängig.

5. Auftrag für moderierte Gespräche

Mit RRB vom 8. Juli 2014 beschloss der Regierungsrat, dass die mit dem Aufbau und der Tätigkeit des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz (inklusive Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB) entstandenen Fragestellungen, Herausforderungen und Probleme zu analysieren und die Rolle und das Verhältnis der Aufgabenträgerinnen und -träger in diesem Bereich (Regierungsrat, Direktion des Innern, Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz/KESB, beauftragte Fachstellen, private Mandatstragende) zu klären sind mit dem Ziel, ein gemeinsames Verständnis der gegenseitigen Rollen und der Aufgabenerfüllung zu finden und das gegenseitige Verhältnis zu optimieren. Der Auftrag solle primär über moderierte Gespräche, gegebenenfalls mittels einer Mediation, erfüllt werden. Mit der Durchführung des Auftrages wurde Regierungsrat Matthias Michel beauftragt. Bis spätestens Ende Oktober 2014 solle eine Rechenschaftsablage dem Regierungsrat gegenüber erfolgen. Dieser entscheide dann zumal über allenfalls weitere notwendige Massnahmen.

6. Ablauf der Gespräche

Mit folgenden vier Organisationen wurden separat je zwei Gespräche, somit gesamthaft acht Gespräche, geführt:

- Pro Senectute
- Verein Kinder- und Jugendberatung Zug
- Fachstelle punkto Jugend und Kind
- Advokatenverein des Kantons Zug

Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer waren:

- Regierungsrat Matthias Michel, Volkswirtschaftsdirektor (Moderation)
- Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, Direktorin des Innern
- Gabriella Zlauwinen, Präsidentin KESB/Leiterin KES
- Jörg Halter, Vizepräsident KESB/stv. Leiter KES
- Präsidium sowie Geschäftsleitung der jeweiligen Organisation

Das Protokoll führte Peter Kottmann, stv. Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektion.

Im jeweils ersten Gespräch wurde von allen Beteiligten im Sinne einer Situationsanalyse zuerst aufgelistet, was hinsichtlich Qualität und Umsetzung des gesetzlichen Auftrags durch die KESB gut ist und in der Zusammenarbeit klappt bzw. was unbedingt beibehalten und gesichert bleiben soll (nachfolgend Ziff. 7). Anschliessend wurde aufgezeigt, wo es Handlungs- und Optimierungsbedarf gibt. Die Beurteilung des Handlungs- und Optimierungsbedarfs bildete die Grundlage für die zweite Gesprächsrunde, in welcher Vorschläge für Lösungen diskutiert wurden. Diese sind unten (Ziff. 8 und 10) aufgeführt.

7. Positive Befunde

Vorbemerkung

Hierbei handelt es sich um Werte und Entwicklungen, welche von den Gesprächsbeteiligten als positiv beurteilt wurden. Daraus zeigt sich, dass das Gesamtbild anders ist, als was aufgrund von Medienberichten und aus politisch gefärbten oder punktuellen Äusserungen suggeriert wird. Es zeigt sich auch, dass aus den Gesprächen ein «Weg zurück» zur ursprünglichen Aufgabenteilung bzw. Organisation vor der Kantonalisierung weder verlangt wird noch angezeigt ist.

Folgende Bereiche wurden im Zusammenhang mit der KESB positiv beurteilt:

- a. Die **neue Gesetzgebung** im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes stösst auf Zustimmung, und man hat sich inzwischen gut daran gewöhnt. Sie bringt eine Verbesserung für die Hilfsbedürftigen. Die externen Partnerinnen und Partner begrüssen die **neue zentrale Organisation**, nachdem sie vorher mit 22 Vormundschaftsbehörden (11 Einwohnergemeinden und 11 Bürgergemeinden) zu tun hatten. Die Einführung in die neuen Regelungen war gut kommuniziert worden. Auch die Fragen betreffend Zuständigkeiten konnten inzwischen geklärt werden.
- b. Den Mitarbeitenden des KES wird eine **hohe Fachkompetenz** attestiert. Die Entscheide der KESB werden als nachvollziehbar bezeichnet. Die Qualität der KESB-Entscheide sei in der Regel höher als diejenige der früheren Vormundschaftsbehörden.
- c. Die **Zusammenarbeit** der KESB bzw. des KES mit den Partnerinstitutionen wird mehrheitlich als gut und pragmatisch bezeichnet bzw. habe sich verbessert. Auch die Erreichbarkeit der beiden Behörden ist inzwischen besser, und Fragen werden schneller beantwortet. Die Kommunikationswege zwischen der Aufsichtsbehörde (Direktion des Innern) und den Präsidien und Geschäftsleitungen der externen Partner sind kurz und unkompliziert.
- d. Trotz des politischen und medialen Drucks und der fehlenden Ressourcen werden die **Motivation und der Einsatz der Verantwortlichen der KESB** als gross beschrieben. Im Gegensatz zu anderen Kantonen, wo es Wechsel gegeben hat, ist im Kanton Zug immer noch die gleiche Leitung tätig wie zu Beginn.

Fazit:

- Die neue Aufgabenverteilung bzw. die Kantonalisierung im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz ist beizubehalten.
- Das Know-how bei den Mitgliedern der KESB und den Mitarbeitenden des KES ist vorhanden.
- Die Qualität der Entscheide der KESB ist gut.

- Bezüglich Erreichbarkeit und Zusammenarbeit sind sowohl bei der KESB als auch beim KES und den Fachstellen Fortschritte erkennbar. Die Partnerinnen und Partner können bei Unklarheiten und Fragen inzwischen besser bedient werden als am Anfang.

8. Negative Befunde, Handlungsbedarf und Lösungsansätze

Vorbemerkungen zur Übergangszeit

Sämtliche Gesprächsbeteiligten stellen fest, dass die Vorbereitungs- und Einführungszeit für die neue Gesetzgebung wegen der Arbeiten des Bundes, des Regierungsrats und des Kantonsrats zu knapp war. Der Instruktionsaufwand sowohl bei der Behörde als auch bei den Fachstellen war gross, was bei allen Beteiligten zu Startschwierigkeiten führte. Kommt hinzu, dass alle Kantone zur gleichen Zeit Mitarbeitende für die neue Aufgabe zu rekrutieren hatten. Zwischen jeder Gemeinde und der Direktion des Innern (Aufsichtsbehörde) fand zwar ein Übergabegespräch statt; angesichts der gesamthaft über 1000 Dossiers konnte man aber nicht auf jedes Dossier einzeln eingehen.

Die neu eingeführte Interdisziplinarität wird grundsätzlich als positiv beurteilt. Sie führt aber auch zu Problemen, weil im Spruchkörper juristische Fragen im Vordergrund stehen. Die nicht juristisch ausgebildeten Mitglieder müssen sich dieses Fachwissen noch aneignen. Der Aufwand für die Einführung der Interdisziplinarität wurde wohl von allen Beteiligten unterschätzt.

Da heute nur noch eine Behörde im Kanton für den Kindes- und Erwachsenenschutz zuständig ist, konzentriert sich die Kritik an umstrittenen Entscheiden bei einer einzigen Stelle, nachdem sich die Kritik früher eher verteilte. Die kantonale Behörde hat die gesetzlichen Bestimmungen jedoch konsequent umzusetzen. Früher waren die Gemeinden im Vollzug vermutlich etwas grosszügiger, möglicherweise gingen sie in Einzelfällen sogar nicht immer ganz gesetzeskonform vor.

Die Zusammenarbeit zwischen der KESB und der Pro Senectute war eine Zeit lang belastet, und es gab eine Phase hoher Emotionalität. Nach Ansicht der KESB war Hauptgrund für die Unstimmigkeit die unterschiedliche Auffassung über die Qualität und den Umfang der Mandatsführung. Die Verantwortlichen von Pro Senectute bemängelten hingegen die aus ihrer Sicht fehlende Partnerschaft beim Kanton. Die Kommunikation über die entstandenen Probleme hätte früher stattfinden müssen, auch um Missverständnisse zu klären. Die Pro Senectute entschied sich schlussendlich, keine Mandate mehr zu übernehmen und sich auf ihre Kerngeschäfte Sozialberatung und Prävention zu konzentrieren.

Diese Ausführungen erklären, weshalb die Anfangsphase für die KESB schwierig war und weshalb es zu Abstimmungsproblemen, zeitlichen Verzögerungen usw. kam. Von diesen Anfangsproblemen darf nicht eins zu eins auf den «Normalbetrieb» geschlossen werden, und allfällige Korrekturmassnahmen dürfen nicht aus Übergangsproblemen abgeleitet werden. Als Lehre daraus kann dienen, dass bei zukünftigen Anpassungen, insbesondere dort, wo der Kanton einen Einfluss hat (z.B. Anpassung EG ZGB, Vorgaben an Mandatsführungen, wesentliche Änderungen von Leistungsvereinbarungen), die nötige Vorbereitungs-, Anpassungs- und Übergangszeit eingeräumt wird.

8.1. Ressourcen/Personalsituation KESB/KES

Unter dem Druck der Budgetentscheide des Kantonsrats hat die Behörde zu wenige Ressourcen. Es mussten viele Aushilfen und Mitarbeitende, die Teilzeit arbeiten, eingestellt werden. Die Ansprechpersonen wechselten daher häufig. Das für Auskünfte erforderliche Fachwissen konnte daher bei den Mitarbeitenden nur langsam aufgebaut werden, was dazu führte, dass unterschiedliche Informationen abgegeben wurden. Von den Fachstellen wird die KESB jedoch als wichtige Behörde bezeichnet, welche die nötigen Ressourcen erhalten sollte.

Damit es zu weniger Personalfluktuationen kommt, ist anzustreben, die Anzahl Aushilfen zu reduzieren. Zudem soll abgeklärt werden, wie Ressourcen für die Betreuung der priMa (private Mandatsträgerinnen und -träger bzw. Beiständinnen und Beistände) geschaffen werden können.

8.2. Bearbeitungsdauer

U.a. aufgrund der fehlenden Ressourcen dauern die Entscheidungsverfahren sowohl in der KESB als auch im Revisorat zu lange, was allerdings nicht von allen Fachstellen als grosses Problem bezeichnet wird. Der Advokatenverein empfiehlt der KESB, häufiger Präsidialentscheide zu fällen und/oder Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Man ist sich zwar einig, dass dies nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung führen würde; es würde jedoch eine Beruhigung bewirken, wenn früh ein Entscheid vorliegt. Die Vertretungen der KESB weisen jedoch darauf hin, dass die Kompetenz für Einzelentscheide gesetzlich genau geregelt ist und im Übrigen Präsidialentscheide zu Mehraufwand führen, weil im Anschluss daran gleichwohl noch ein Entscheid des Gremiums folgen muss.

Einig ist man sich jedoch darüber, dass die Abläufe überprüft und optimiert werden müssen. Das will die KESB bis Ende 2015 abgeschlossen haben. Zudem soll jeweils im Voraus besser über die voraussichtliche Bearbeitungsdauer informiert werden. Das gilt für alle Beteiligten: Die KESB soll die Bearbeitungszeiten kommunizieren, und die Anwältinnen und Anwälte sollen ihrer Klientschaft keine Versprechungen machen, ohne vorher Rücksprache mit der KESB genommen zu haben. Auch die Urkundspersonen sollen bei Grundstücksgeschäften die Betroffenen darüber aufklären, dass das Verfahren länger dauert, wenn die KESB einbezogen werden muss. Wichtig ist zudem, dass insbesondere die Anwältinnen und Anwälte darauf achten, dass sie von Anfang an die vollständigen Akten einreichen.

8.3. Anforderungen/Ansprüche an die Verfahrensbeteiligten

Eine Fachstelle ist der Meinung, dass die KESB die Ansprüche, welche zu erfüllen sind, um die notwendigen Entscheide zu treffen, zu rasch und zu stark hochgeschraubt hat. Die Anforderungen seien insbesondere in Fällen, in welchen eine Zustimmung der KESB erforderlich ist, sowie im Revisorat zu hoch. Auch seien viele Leute überfordert, die administrativen Vorschriften vollständig zu erfüllen. Die KESB unterscheide zudem zu wenig, ob es sich um komplexe Fälle mit grossem Gefährdungspotenzial handelt oder um einfache Fälle, die schon jahrelang problemlos gelaufen sind, weil erfahrene Beiständinnen und Beistände damit betraut waren.

Die KESB stellt in Aussicht, die Anwendung der vom Gesetz verlangten erhöhten Dokumentationspflicht lösungs- und ergebnisorientiert zu handhaben sowie auf Differenzierungen in den einzelnen Fällen wo möglich Rücksicht zu nehmen. Ein Teil der Formulare und Fragebögen sei bereits differenziert ausgestaltet und die Anforderungen an die Administration gelockert worden. Auch sind inzwischen die Hauptprozesse beschrieben. Die Schnittstellen werden momentan von externen Fachpersonen begutachtet. Korrekturen werden anschliessend – auch unter Berücksichtigung der Inputs aus den Gesprächen mit den Fachstellen – vorgenommen. In diesem Zusammenhang weist die KESB jedoch darauf hin, dass unabhängig davon, wie lange ein Fall bereits besteht, bei Veränderungen bzw. Neubeurteilungen ab 1. Januar 2013 das neue Recht angewendet werden muss.

8.4. Weisungen für Standardfälle

Eine Fachstelle wünschte Merkblätter, aus denen hervorgeht, welche Fälle wie zu behandeln sind und welche Anforderungen erfüllt werden müssen. Gewünscht werden insbesondere auch schriftliche Weisungen, wie bei Revisionsarbeiten vorzugehen ist.

Die KESB hat solche Merkblätter bereits erstellt, insbesondere was Fälle gemäss Art. 416 ZGB¹ betrifft. Die Merkblätter sind inzwischen auf der Homepage der KESB aufgeschaltet. Sie stehen somit auch den Anwalts- und Treuhandpersonen, Banken und Vermögensverwaltungen sowie den Sozialämtern der Gemeinden zur Verfügung. Damit soll das Informationsbedürfnis aller Betroffenen gestillt werden, was der Verfahrensbeschleunigung dient. Für alle Beteiligten soll damit klarer werden, welche Anforderungen zu erfüllen sind und wie unnötige Umwege vermieden werden können. Die Banken und Vermögensverwaltungen erhalten zudem Kenntnis, welche Standards für die Anlage von Vermögen gelten.

8.5. Personalunion Leitung KESB und Amtsleitung

Mehrmals wurde in den Gesprächen bemängelt, dass die Präsidentin der KESB gleichzeitig Amtsleiterin KES ist. Damit kontrolliere sie sich selber. Die KESB bemühe sich, möglichst gute Entscheide zum Wohle der Hilfsbedürftigen zu fällen, unabhängig von finanziellen und politischen Einflüssen. Das KES hingegen müsse die Vorgaben der Politik streng einhalten, wonach die Mandatsführung möglichst günstig sein müsse. Zudem sei die KES mit ihrem Mandatszentrum selber Dienstleistungsanbieterin und handle mit den Fachstellen Leistungsvereinbarungen aus, welche primär politischen und finanziellen Aspekten genügen müssten.

Die Vertretungen des KESB bzw. des KES bestätigten, dass es dieses Spannungsverhältnis tatsächlich gibt. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass auch dann ein Spannungsverhältnis bestünde, wenn auf die Personalunion verzichtet würde. Sie konnten zudem aufzeigen, dass diese Konstellation zumindest aus formeller Sicht keine Interessenkonflikte oder Probleme der Gewaltenteilung mit sich bringt. Sie wiesen nämlich darauf hin, dass über Beschwerden gegen Entscheide der KESB nicht die KESB-Präsidentin, sondern ausschliesslich das Verwaltungsgericht entscheidet. Und beim Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) werden keine fach-

¹ Geschäfte, die der Beistand oder die Beiständin in Vertretung der betroffenen Person vornimmt und für welche die Zustimmung der Erwachsenenschutzbehörde erforderlich ist.

lichen Entscheide gefällt, die Einfluss auf die KESB haben. Trotzdem soll das Thema Personalunion noch einmal überdacht werden. Zumindest muss nach aussen besser kommuniziert werden, dass die Personalunion keine Interessenkonflikte oder Gewaltenteilungsprobleme zur Folge hat.

8.6. Finanzierung der Fachstellen

Die häufig unklare und nicht ausreichende Finanzierung der Fachstellen für ihre Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Kindes- und Erwachsenenschutz ist für die Fachstellen durchwegs das grösste Problem und führt zum Teil zu Verunsicherung. Sie verlangen von der Politik, dass sie festlegt, welche Mandatsführung sie will und was sie dafür bereit ist, zu bezahlen. Zu entscheiden ist auch, was der Staat bereit ist, an die folgenden, ebenfalls von den Fachstellen angebotenen Dienstleistungen zu bezahlen: Begleitete Besuchstage (BBT), Kompetenzorientierte Familienabklärung (KOFA) und Aufsuchende Sozialarbeit (ASA). Alle Beteiligten sind sich einig, dass es sich bei diesen Dienstleistungen um sinnvolle Angebote handelt, die den Staat entlasten. Allenfalls ist eine Änderung des EG ZGB erforderlich, um die Finanzierung dieser Bereiche sicherzustellen.

8.7. Anzahl einzusetzende Stunden pro Mandat / KOKES-Richtlinien

Eng mit der Frage der ausreichenden Finanzierung der Fachstellen (Ziff. 8.6.) verbunden ist die Frage, wie viel Zeit die Fachstellen pro Mandat, für welche sie eine Entschädigung erhalten, aufwenden dürfen. Der Regierungsrat hat im Rahmen der Beantwortung der Interpellation der SP-Fraktion zur Budgetkürzung 2013 beim Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz am 11. Dezember 2011 entschieden, dass bei einem 100 %-Arbeitspensum 80 Mandate im Sinne einer Maximalgrenze zu führen sind und diese Grenze nicht überschritten werden darf. Er ist damit an den oberen Rand der Empfehlung der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) gegangen, welche von 60–80 Mandaten pro Vollzeitstelle ausgegangen ist. Die Fachstellen sind unisono der Meinung, dass 80 Mandate zu viel sind.

Der KESB ist es wichtig, dass die Qualität der Arbeit und insbesondere der Schutz der Betroffenen durch die hohe Fallbelastung nicht betroffen werden darf. Mit den fixen Vorgaben kann das Ziel einer bedarf- und personengerechten Mandatsführung jedoch nicht mehr bei allen Fällen optimal erreicht werden. Der Regierungsrat solle daher seinen entsprechenden Entscheid noch einmal überdenken.

Im Weiteren wird von der Fachstelle punkto Jugend und Kind darauf hingewiesen, dass vertiefte Abklärungen und Interventionen durch sie bei Personen, die bereits bei ihr in einer freiwilligen Beratung stehen, sinnvoll wären. Dadurch könnten Massnahmen eventuell verhindert werden, was den Aufwand der KESB verringern würde. Für die zusätzlich entstehende Abklärungsarbeit bei der Fachstelle punkto Jugend und Kind müsste die Finanzierung im Vorfeld jedoch geregelt werden. Heute werden die Fachstellen nur für die Mandatsführung entschädigt. Nach Möglichkeit sind aber bei einer Neuregelung der Finanzierung alternative Modelle zu finden, mit denen nach anderen Kriterien Abgeltungen gesprochen werden können, ohne dass die Gesamtsumme zwingend höher wird.

Die Fachstelle punkto Jugend und Kind relativiert im Übrigen den in Ziffer 2.3. erwähnten Bericht der Finanzkontrolle (FIKO) vom Mai 2013 betreffend einen Vergleich von «durchschnittlich höheren Kosten pro Mandat bei Fachstellen». Die im FIKO-Bericht erwähnte betriebswirtschaftliche Momentaufnahme nehme keinen nachvollziehbaren Bezug auf die durch die Reorganisation entstandenen Mehrkosten der untersuchten Fachstellen. Weiter sei die Vergleichbarkeit des Mengengerüsts nicht transparent belegt. Aussagen über den Fallkostenindex von staatlichen Querschnittsaufgaben seien nur schwierig zu machen, was auch im BAK-Bericht zur Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Zug so festgestellt worden sei.

8.8. Auslastung der Fachstellen / kritische Grösse

Die Anzahl der Mandate, welche die Fachstellen führen, muss eine betriebswirtschaftliche Mindestgrösse erreichen. Auch ist eine bessere fachliche Entwicklung möglich, wenn ein grösseres Volumen vorhanden ist. Bei weniger Fachstellen würde die Anzahl Schnittstellen für die KESB zudem kleiner, was es der KESB erleichtern würde, bei den Fachstellen ein einheitliches Verständnis für die Mandatsführung zu erreichen. Die Fachstelle punkto Jugend und Kind führt momentan 215 Mandate, der Verein Kinder- und Jugendberatung Zug (KJBZ) 75 Mandate. Um Synergien zu gewinnen – und auch vor dem Hintergrund des Entlastungsprogramms –, ist mittelfristig eine Zusammenlegung zu thematisieren, allenfalls auch eine Zentralisierung beim Mandatszentrum der KES. Falls ein Synergiegewinn tatsächlich erreicht werden kann, ist der Verein KJBZ bereit, für eine Zusammenlegung der Mandate mit punkto Jugend und Kind Hand zu bieten. Dem Verein KJBZ sollte es dann aber ermöglicht werden, die von ihm weiterhin anzubietenden Dienstleistungen (BBT, KOFA und ASA) wirtschaftlich tragbar zu führen, was nur mit einer Erhöhung der bisherigen Entschädigungen möglich ist. Diese Dienstleistungen sind vertraglich abzusichern, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Gleichzeitig sollten sich punkto und KJBZ Gedanken über eine verstärkte Zusammenarbeit in diesen Bereichen machen. Die Finanzierung von BBT, KOFA und ASA ist mit Subventionsvereinbarungen oder mit einer Änderung des EG ZGB möglich (siehe dazu auch Ziff. 8.6.). Die gesetzliche Grundlage für eine Leistungsvereinbarung fehlt. Für die Finanzierung der BBT gibt es zurzeit nur eine Kann-Bestimmung.

8.9. Verfahrensleitung in strittigen Verfahren

Der Anwaltsverein erwartet von der KESB, dass Verfahren strikt geführt werden, sobald sie strittig sind. Ab diesem Zeitpunkt dürfe nicht mehr verhandelt werden, was auch gegenüber den Parteien klar kommuniziert werden müsse. Zudem sei die jeweilige Gegenpartei umgehend über die im Verfahren erstellten und erhobenen Akten zu informieren, damit es zu keiner Verletzung des rechtlichen Gehörs kommt. Die KESB habe ihre Entscheidungskompetenz klar von der Beratungstätigkeit abzugrenzen. Die KESB will sich bemühen, diesen Grundsätzen vermehrt nachzukommen. Gleichzeitig weist die KESB jedoch darauf hin, dass es sich bei der KESB um ein interdisziplinäres Team handelt, welches jeweils die Fallbearbeitung mit unterschiedlichen Berufsverständnissen (nicht nur rechtlichen) angeht. Dies ist auch im Sinne des Gesetzgebers, ansonsten er nicht die Interdisziplinarität im Gesetz aufgenommen hätte.

8.10. Vollzugstauglichkeit von Entscheiden des Kantonsgerichts

Der Advokatenverein macht darauf aufmerksam, dass die Richterinnen und Richter des Kantonsgerichts ab und zu zu wenig Rücksicht darauf nehmen, ob die KESB überhaupt in der Lage ist, die von ihnen gefällten Entscheide umzusetzen, wenn die Kapazitäten oder die notwendigen Institutionen fehlen. Die KESB sollte sich daher vermehrt mit dem Kantonsgericht betreffend die Vollzugstauglichkeit seiner Entscheide austauschen.

8.11. Kommunikation/Information

Die Gesprächsbeteiligten sind sich einig, dass die direkte Kommunikation der Kommunikation via Medien und/oder Kantonsrat vorzuziehen ist. Die moderierten Gespräche haben nämlich aufgezeigt, dass einige Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit wegen Missverständnissen bzw. wegen ungenügender Kommunikation entstanden sind.

Wie schon unter Ziff. 8.2. ausgeführt, wird die KESB die Verfahrensbeteiligten vermehrt über die voraussichtliche Verfahrensdauer informieren.

Zudem sollen die priMa noch verstärkt darüber informiert werden, welches ihre themenbezogenen Ansprechpersonen bei KESB/KES sind.

8.12. Zusammenarbeit Pro Senectute–KESB

Die Verantwortlichen von Pro Senectute machten geltend, in der Zusammenarbeit mit der KESB habe es keine Partnerschaft, sondern ein Gefälle gegeben. Die KESB habe die Pro Senectute dirigiert. Das Vertrauen habe gefehlt, und die Kommunikation auf Stufe Geschäftsleitung sei zu spät erfolgt (siehe auch Vorbemerkungen zur Übergangszeit, Ziff. 8). Dennoch würde es die Pro Senectute begrüßen, wenn die Zusammenarbeit KESB–Pro Senectute auf nicht vertraglicher Ebene gefördert würde, auch wenn die Pro Senectute keine Mandate mehr übernimmt. Die Pro Senectute möchte sich vermehrt in der Präventionsarbeit engagieren, was dazu beitragen soll, gesetzliche Beistandschaften zu vermeiden.

Die KESB teilte mit, dass sie in keiner Weise beabsichtige habe, die Pro Senectute auf irgendeine Art und Weise zu dirigieren. Es sei nicht das Vertrauen gewesen, das gefehlt habe. Das Problem habe in der unterschiedlichen Sichtweise betreffend Qualität der Mandatsführung gelegen. Dies sei den betroffenen Berufsbeiständinnen und -beiständen sowie deren Vorgesetzten auch entsprechend kommuniziert worden.

8.13. Übernahme von Mandaten mit Kindesvermögen

Bei den Fachstellen mit Kindesschutzmandaten gibt es häufig eine gewisse Hemmung, Mandate zu übernehmen, bei welchen Kindesvermögen, z.B. bei Erbteilungen, vorhanden ist, weil das Know-how noch fehlt. Diese Hemmung sollte abgelegt werden, weil durch Praxiserfahrung mehr Sicherheit erlangt werden kann. Auch sollten Weiterbildungsmaßnahmen ins Auge gefasst werden. Die KESB möchte zudem den Fachstellen vermehrt solche Mandate abgeben.

9. Weiteres Vorgehen

9.1. Stimme der privaten Mandatsträgerinnen und -träger (priMa)

Im Verlauf der Gespräche zeigte sich der (auch von aussen herangetragene) Wunsch, auch die Stimme der privaten Mandatsträgerinnen und -träger (priMa) einzuholen. Da es sich dabei um rund 400 Personen handelt, wurde der Weg einer repräsentativen telefonischen Befragung durch eine externe Fachperson vorgeschlagen. Alle priMa wurden bereits über diese Befragung informiert und können sich bei der Direktion des Innern melden, falls sie auf jeden Fall daran teilnehmen möchten. Aus einem ersten Gespräch des Volkswirtschaftsdirektors mit der ausgewählten externen Fachperson haben sich folgende Feststellungen und Empfehlungen der Fachperson ergeben:

- Die neuen KESB hätten sich (in allen Kantonen) noch nicht so etabliert, dass die Zusammenarbeit mit den priMa ausreichend wäre, um für eine Umfrage über den Status quo zu dienen.
- Eine Befragung über Erfahrungen der Vergangenheit («Befindlichkeits- oder Zufriedenheitserhebung») würde eher die Situation unter dem alten Recht mit den damals zuständigen Behörden reflektieren und ist nicht zu empfehlen.
- Zielführend sei nur eine prospektive Befragung, welche die Anliegen der priMa und deren Erwartungen an die KESB für die Zukunft (Zusammenarbeit, Information, Beratung usw.) erfragen würde.
- Die Gruppe der priMa sei sodann heterogen (von Familienangehörigen mit einem einzigen Betreuungsmandat bis hin zu professionellen priMa mit einigen Mandaten); entsprechend gross sei die Herausforderung, und es sei wohl auch eine professionelle Beratung der KESB im Umgang mit und zur Pflege der "Kundschaft" priMa angezeigt.

Daraus leiten sich folgende Empfehlungen ab, welche durch die KESB und die Direktorin des Innern unterstützt werden, und welche in die Liste der Massnahmen aufgenommen werden:

- Befragung einer repräsentativen Anzahl von priMa im prospektiven Sinn, d.h. zu den Anliegen und Erwartungen an die KESB für die Zukunft (zuständig: KESB);
- Beratung der KESB zur Pflege der Beziehung und Zusammenarbeit mit den priMa durch eine erfahrene Fachperson (zuständig: KESB).

9.2. Umsetzung in Anpassungen und Massnahmen

In den einzelnen Lösungsansätzen sind die Adressatinnen und Adressaten der Lösungsansätze genannt (siehe Ziff. 10). Soweit den Kanton bzw. die KESB betreffend, werden diese in die Arbeiten der Direktion des Innern aufgenommen und gemäss RRB vom 8. Juli 2014 per 2. Dezember 2014 dem Regierungsrat aussprachehalber präsentiert.

Soweit die Lösungsansätze die externen Fachstellen betreffen, sind diese aufgerufen, die Massnahmen umzusetzen.

9.3. Kommunikation

Die einzelnen Gespräche wurden protokollarisch und fotografisch (Pin-Wand) festgehalten; diese Protokolle werden nicht veröffentlicht. Die Ergebnisse daraus sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen. Alle Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer haben den Bericht als umfassend und zutreffend beurteilt und sind mit einer Veröffentlichung einverstanden. Sie sind auch bereit, an einer Medienkonferenz teilzunehmen.

10. Zusammenfassung der Lösungsansätze

Lösungsansatz	Verantwortlich	Frist
Reduktion des Aushilfspersonals	KESB	Ständig
Abklären, wie Ressourcen für die Betreuung der priMa geschaffen werden können	KESB	Sofort
Erneute Information der priMa über ihre themenbezogenen Ansprechpersonen bei KESB/KES	KESB KES	Sofort
Überprüfung und Optimierung der Abläufe	KESB	Ende 2015
Information der Betroffenen über die voraussichtliche Bearbeitungsdauer bei Entscheidungsverfahren	KESB Fachstellen Anwältinnen/Anwälte Urkundspersonen	Ständig
Einreichung der vollständigen Akten von Anfang an	Anwältinnen/Anwälte	Ständig
Lösungs- und ergebnisorientierte Anwendung der Dokumentationspflicht	KESB	Ständig
Beschreibung der Hauptprozesse/Klärung der Schnittstellen	KESB	In Bearbeitung
Erstellen von themenspezifischen Merkblättern und Aufschaltung auf der Homepage	KESB	Erledigt
Prüfen der Aufgabenteilung KESB/KES (Personalunion), zumindest jedoch verstärkte Kommunikation zu diesem Thema	DI KESB	31.3.2015
Umfang und Finanzierung der Mandatsführung durch Fachstellen	DI RR	Jeweils im Rahmen der neuen Leistungsvereinbarung, das nächste Mal per Ende 2014
Finanzierung von BBT, KOFA und ASA/allenfalls Änderung EG ZGB	DI RR KR	Inkrafttreten Änderung EG ZGB 1.1.2017

Lösungsansatz	Verantwortlich	Frist
Vertragliche Regelung der Dienstleistungen des Vereins KJBZ (BBT, KOFA, ASA)	DI KESB	Subventions- und Leistungsvereinbarung für die Jahre 2015 und 2016 sind ausgearbeitet und werden dem RR vorgelegt
Überprüfen des Entscheides des RR vom 11. Dezember 2012 betr. Anzahl Mandate pro 100-%-Pensum	DI RR	31.3.2015
Prüfen der Abgeltung des erweiterten Betreuungsaufwands der Fachstellen bzw. des Aufwands im Vorfeld einer Mandatierung/Suche nach alternativen Abgeltungsmodellen ohne Erhöhung der Gesamtsumme	DI RR	31.3.2015
Prüfen von Zusammenlegung/Zentralisierung der Mandatsführung	DI KESB In Absprache mit den Fachstellen, der FD und der FIKO	30.6.2015
Strikte Verfahrensleitung in strittigen Verfahren	KESB	Ständig
Austausch mit dem Kantonsgericht betr. Vollzugstauglichkeit seiner Entscheide	KESB	Bei Bedarf
Direkte Kommunikation zwischen den Betroffenen (nicht via Medien/Öffentlichkeit)	Alle	Ständig
Förderung der Zusammenarbeit KESB–Pro Senectute auf nicht vertraglicher Ebene	KESB	Bei Bedarf
Fachstellen mit Kindesschutzmandaten sollen auch Mandate mit Kindesvermögen übernehmen	Fachstellen	Ständig
Befragung einer repräsentativen Anzahl von priMa	KESB	November 2014
Beratung der KESB zur Pflege der Beziehung und Zusammenarbeit mit den priMa	KESB	31.3.2015