



Stans, 21. Juni 2016

**Nr. 434**

Gesundheits- und Sozialdirektion. Sozialamt. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Parlamentarische Vorstösse. Postulat von Landrat Otmar Odermatt, Wolfenschiessen, und Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen betreffend externe Untersuchung der KESB. Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Mit Datum vom 30. November 2015 haben Landrat Otmar Odermatt, Wolfenschiessen, und Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen, ein Postulat betreffend externe Untersuchung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eingereicht. Demnach wird beantragt, dass der Regierungsrat von einem unabhängigen Experten folgende Fragen zu prüfen und dem Landrat einen entsprechenden Bericht abzugeben hat:

- 1. Ist die KESB effizient und angemessen organisiert?*
- 2. Besteht Verbesserungspotential bei den Abläufen oder bei der Art und Weise, wie die Fälle formell und materiell behandelt werden? Falls ja, welche?*
- 3. Ist es sinnvoll, wenn im Spruchkörper kein ausgebildeter Jurist mehr tätig ist, sondern das juristische Wissen alleine durch juristische Mitarbeiter abgedeckt wird?*
- 4. Über wie viele Stellenprozente muss die KESB Nidwalden verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag innert angemessener Frist erledigen zu können? Braucht es unbefristete Leistungsauftragsweiterungen? Falls ja, in welchem Ausmass und mit welcher fachlicher Qualifikation?*

### **1.2**

Im Postulat wird ausgeführt, seit der Revision des Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 sei die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) in Nidwalden als Fachbehörde im Sinne von Art. 440 ZGB (SR 210) tätig. Diese neu geschaffene Stelle habe in den vergangenen drei Jahren aufgebaut und die bestehenden altrechtlichen Beistandschaften und vormundschaftlichen Massnahmen überprüft und neu angeordnet werden müssen. Die Postulanten halten fest, dass dies zweifellos keine leichte Aufgabe sei. Auch habe die Schaffung einer zentralen und anonymen Stelle im Kanton möglicherweise zu mehr Verdachtsmeldungen und damit zu Mehrarbeit geführt.

### **1.3**

Das Landratsbüro prüfte den parlamentarischen Vorstoss und stellte fest, dass dieser Art. 53 Abs. 5 des Landratsgesetzes vom 4. Februar 1998 (NG 151.1) entspricht. Es überwies das Postulat am 9. Dezember 2015 zur Stellungnahme binnen sechs Monaten (§ 108 Abs. 2 Landratsreglement; NG 151.11) an die Gesundheits- und Sozialdirektion.

## 2 Erwägungen

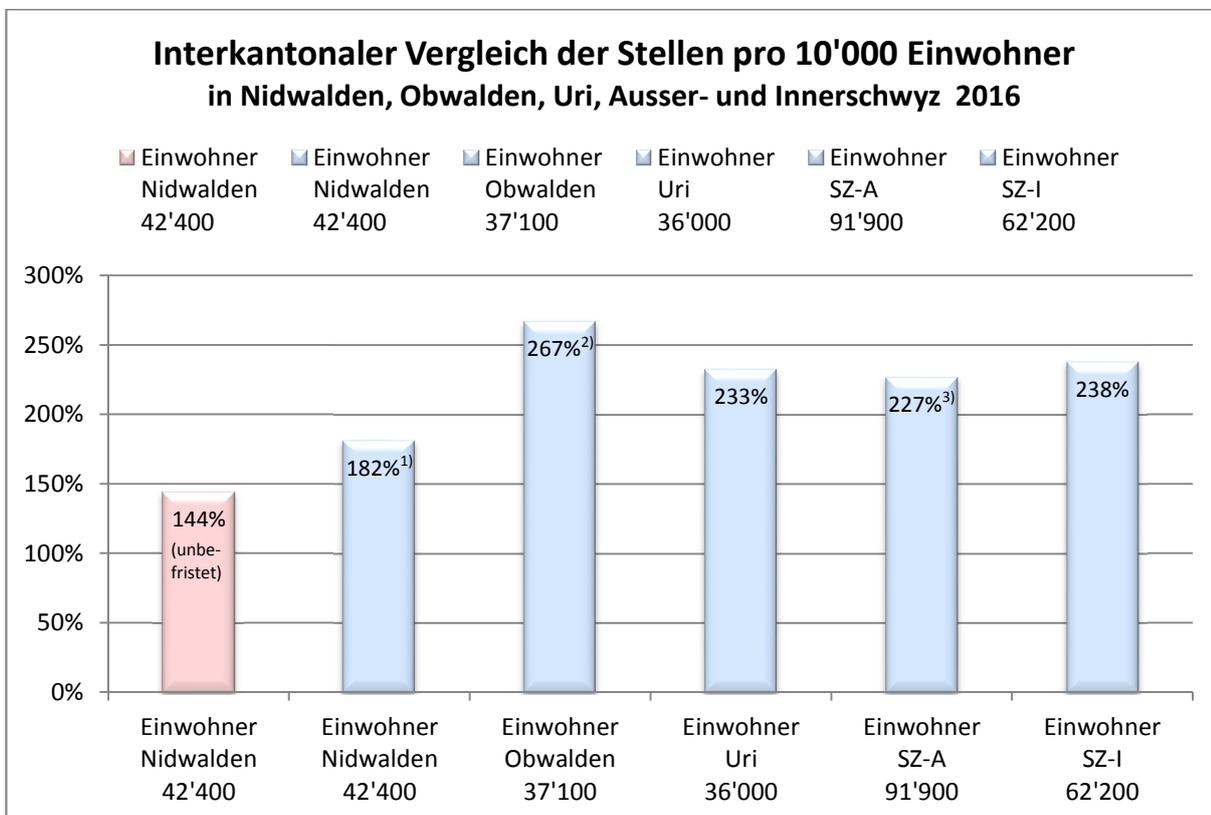
### 2.1 Einführung

Per 1. Januar 2013 erfolgte im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) gesamtschweizerisch der Übergang von Laienbehörden zu interdisziplinären Fachbehörden, d.h. dass rund 1'420 Vormundschaftsbehörden durch 148 KESB bzw. Fachbehörden ersetzt wurden. In den Deutschschweizer Behörden arbeiteten hauptsächlich Laien, die politisch gewählt waren und keine fachlichen Vorgaben erfüllen mussten.

Dieser Systemwechsel wurde vom Eidgenössischen Parlament und von Fachleuten gefordert und ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) geregelt.

### 2.2 Statistik zur personellen Situation der KESB NW

Die aktuelle Stellensituation im Jahre 2016 der KESB der rkantone präsentiert sich – umgerechnet auf **Stellen pro 10'000 Einwohner** – wie folgt:



<sup>1)</sup> inklusive befristete Stellen (befristet bis Ende 2017)

<sup>2)</sup> zusätzlich ein Revisorat-Praktikant (100%)

<sup>3)</sup> Zahlen aus dem Jahr 2015, keine Veränderungen bekannt

### 2.3 Beurteilung und Kosten einer externen Untersuchung

Aufgrund der vorstehenden Grafik ist ersichtlich, dass die KESB NW im interkantonalen Vergleich bezüglich Stellenprozente bescheiden ausgestattet ist.

Eine externe ntersuchung könnte Sinn machen, wenn grosse Herausforderungen oder mwälzungen anstehen würden, die aus eigener Kraft nicht bewältigt werden können oder wenn ein Amt oder eine Behörde ungenügend organisiert sind sowie über ungeeignetes oder überfordertes Kaderpersonal verfügen. Wie aus der nachfolgenden Beantwortung hervorgeht, ist dies bei der KESB NW nicht der Fall.

Die Kosten einer externen Untersuchung in der Grösse der KESB NW betragen laut Erfahrungswerten in Nachbarkantonen (Uri, Obwalden und Luzern) rund 15'000 bis 20'000 Franken. Dies wird auch von einem schweizweit bekannten Experten so bestätigt. Da im Fall der KESB die eigentlichen Dossiers (materielle Prüfung) nicht von externen Experten überprüft werden dürfen, sondern nur von den Gerichten, würde es bei einer solchen Untersuchung unter anderem darum gehen, die internen Abläufe, den Aufbau der Behörde, die administrative Organisation und das interne Controlling zu überprüfen. Zudem müsste anhand von Fallzahlen und interkantonalen Vergleichen überprüft werden, ob die KESB über genügend Stellenprozente verfügt.

Neben diesen nicht unerheblichen Kosten für die Untersuchung würde intern viel Zeit benötigt, die dann dem Spruchkörper und den Mitarbeitenden der KESB für ihre eigentliche Arbeit fehlen würde.

## **2.4 Beantwortung des Postulats**

### **2.4.1 1. Ist die KESB effizient und angemessen organisiert?**

Die KESB NW nahm ihre Arbeit mit sehr kurzer Vorlaufzeit auf. Sie trat ihre Arbeit per 1. Januar 2013 mit 600 Stellenprozenten an, die aufgrund der per 31.12.2008 vorhandenen 390 vormundschaftlichen Mandaten bewilligt worden waren. Anstelle der geplanten 390 Mandate (265 für Erwachsene und 125 für Kinder; Stand per 31.12.2008) musste die KESB NW insgesamt 43% mehr Dossiers (total 556) übernehmen. 90 dieser Dossiers waren pendent, d.h. es mussten unverzüglich Risikoeinschätzungen vorgenommen werden, um die dringlichsten Fälle rasch zu bearbeiten. Hinzu kamen zahlreiche Gefährdungsmeldungen, die umgehend bearbeitet werden mussten.

Es zeigte sich schnell, dass die vorhandenen 600 Stellenprozente keineswegs ausreichten, um die vielen neuen Fälle und die Umwandlungen der altrechtlichen Fälle zu bewältigen. Aufgrund dieser belastenden Situation anerkannte der Regierungsrat die Notwendigkeit der Erhöhung des Leistungsauftrages per Ende 2013 und erhöhte die bisherige Lohnsumme mit RRB Nr. 608 vom 10. September 2013 befristet bis Ende 2015. Die Leistungsauftragserweiterung ermöglichte die Anstellung zweier juristischer Fachpersonen in einem Teilpensum; die KESB war somit (befristet) mit 750 Stellenprozenten dotiert.

Zwar wurden die befristeten Pensen im Januar und März 2014 besetzt, doch hinterliess die lange, krankheitsbedingte Abwesenheit der ersten Präsidentin (Juristin) und ihre spätere Kündigung eine bedeutende Lücke in einer sich im Aufbau befindenden Organisation. Damit der Spruchkörper nicht nur mit zwei Mitgliedern und ohne juristisches Know-how besetzt war, sprang der Leiter des KESB-Rechtsdienstes als Ersatzmitglied ein. Am 17. Juni 2014 wählte der Regierungsrat mit RRB Nr. 480 eine juristische Mitarbeiterin des KESB-Rechtsdienstes als Mitglied ad interim, damit sich der Leiter KESB-Rechtsdienst wieder seiner Kernaufgabe widmen konnte. Am 4. November 2014 wählte der Regierungsrat mit RRB Nr. 816 das Mitglied ad interim als Vizepräsidentin, womit die Behörde wieder voll handlungsfähig war.

Fazit für den Regierungsrat ist, dass die KESB NW mittlerweile effizient und angemessen organisiert ist. Die mit der Aufsicht betraute Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) hat beim krankheitsbedingten Ausfall der ersten Präsidentin in Zusammenarbeit mit dem Personalamt rasch gehandelt und organisierte das punktuelle, periodische Beiziehen einer erfahrenen externen Juristin. An zahlreichen Gesprächen und Sitzungen wurde die Ablösung der ersten Präsidentin in die Wege geleitet. Der Regierungsrat hat mit mehreren Beschlüssen die notwendigen Schritte vollzogen, damit diese wichtige Behörde - zwar unter erschwerten Bedingungen - jederzeit voll handlungsfähig war.

#### **2.4.2 2. Besteht Verbesserungspotential bei den Abläufen oder bei der Art und Weise, wie die Fälle formell und materiell behandelt werden? Falls ja, welche?**

Nach den schwierigen ersten beiden Jahren wurde das Jahr 2015 für die Fortführung der konsequenten Aufbauarbeit genutzt. In der ersten Jahreshälfte wurde mit Hilfe einer externen Organisationsberatung die systematische Regelung der Ablauforganisation der 110 verschiedenen Massnahmen an die Hand genommen, die in die Zuständigkeit der KESB fallen. Die Standardisierung der Abläufe führte zu einer Klärung der Vorgehensweisen in den täglich anstehenden Geschäften, was sich positiv auf die Bearbeitungszeit und die Erledigung offener Pendenzen auswirkte.

Die KESB NW ist zweifellos funktionsfähig und hat nach einer herausfordernden Anfangsphase im Verlaufe der letzten dreieinhalb Jahre Tritt gefasst. Trotzdem ist diese Behörde noch jung und ist gerade auch angesichts der im interkantonalen Vergleich immer noch sehr knappen personellen Ressourcen stark gefordert.

#### **2.4.3 3. Ist es sinnvoll, wenn im Spruchkörper kein ausgebildeter Jurist mehr tätig ist, sondern das juristische Wissen alleine durch juristische Mitarbeiter abgedeckt wird?**

Der Spruchkörper der KESB NW ist gemäss gesetzlichen Vorgaben interdisziplinär zusammengesetzt und setzt sich aus drei Mitgliedern und zwei Ersatzmitgliedern zusammen. Sie weisen Abschlüsse in den Bereichen Recht, Sozialarbeit und Medizin auf. Ein Ersatzmitglied war früher als Gemeindeschreiber tätig. Seit Bestehen der KESB NW war im Spruchkörper stets eine ausgebildete Juristin bzw. ein Jurist tätig. Wie oben erwähnt war dies auch während des krankheitsbedingten Ausfalls der ersten Präsidentin der Fall.

#### **2.4.4 4. Über wie viele Stellenprozente muss die KESB Nidwalden verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag innert angemessener Frist erledigen zu können? Braucht es unbefristete Leistungsauftragserweiterungen? Falls ja, in welchem Ausmass und mit welcher fachlicher Qualifikation?**

Um die Arbeitsbelastung bzw. die notwendigen Stellen einzuschätzen, wurde bei den Aufbauarbeiten der KESB NW auf die Fallzahlen der schweizerischen Vormundschaftsstatistik und auf die Empfehlungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) abgestützt. Dabei war es der Politik ein grosses Anliegen, keine Stellen auf Vorrat zu schaffen. Die beantragten 600 Stellenprozente lagen im untersten Bereich der Empfehlungen. Dies wurde auch durch den Vergleich mit anderen Kantonen/Regionen bestätigt.

Nach dem 1. Januar 2013 (Start der KESB) war rasch klar, dass die geplanten und bewilligten Stellen nicht ausreichen. Die Gemeinden hatten der KESB bedeutend mehr Fälle übertragen, als in der Statistik 2008 ausgewiesen war. Verschiedene Gemeinden hatten den Kanton darauf hingewiesen, die personellen Ressourcen nicht zu knapp zu berechnen. Zusätzlich kam erschwerend hinzu, dass die Behörde mit unerwartet vielen neuen Gefährdungsmeldungen konfrontiert wurde.

Am 28. Mai 2015 hat die KESB NW zuhanden des Regierungsrates einen Antrag auf „Leistungserweiterung Kindes- und Erwachsenenschutz 2016“ eingereicht. Sie beantragte eine unbefristete Leistungsauftragserweiterung um 260 Stellenprozente, nämlich 40% im Bereich Spruchkörper (Behördenmitglied mit juristischem Hintergrund), 160% im juristischen Bereich der abklärenden Dienste und 60% im Fachbereich Revisorat. Im Herbst 2015 haben der Regierungsrat und der Landrat dem Antrag der KESB NW auf Leistungserweiterung 2016 teilweise zugestimmt und zumindest die beiden bis Ende 2015 befristeten juristischen Stellen um weitere zwei Jahre, nämlich bis Ende 2017 befristet gutgeheissen.

Der Regierungsrat wird die Stellensituation der KESB NW im Frühjahr 2017 im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Budgets 2018 neu beurteilen.

## 2.5 Fazit

Aufgrund der unter den Ziffern 2.2 und 2.3 dargelegten Begründungen sowie der Beantwortung des Postulats ist der Regierungsrat der Meinung, dass eine externe Überprüfung der KESB NW nicht notwendig ist und keine wesentlichen neuen Erkenntnisse bringen kann.

## Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, das Postulat von Landrat Otmar Odermatt, Wolfenschiessen und Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen, betreffend externe Untersuchung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Otmar Odermatt, Grunggis 1, 6386 Wolfenschiessen
- Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Buochserstrasse 2, 6373 Ennetbürgen
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS) (Präsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Katharina Steiger, Präsidentin
- Sozialamt
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion (3)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

