

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 9. Dezember 2014

904904

GRG NR.	12	IN 20	237
---------	----	-------	-----

Interpellation von Max Brunner vom 26. März 2014 „KESB im Thurgau: eine zielführende Umsetzung des Bundesrechts?“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit einer Interpellation vom 26. März 2014 ersuchen Kantonsrat Max Brunner sowie 72 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner um Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesrechtes im Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Thurgau. Der Regierungsrat beantwortet diese Fragen wie folgt:

Frage 1

Nach Auffassung des Regierungsrates ist diese Frage zu bejahen. Per 1. Januar 2013 wurden die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) geschaffen, die aus dem Stand heraus in neuer Zusammensetzung, mit neuen Aufgaben und an neuen Standorten ihren Auftrag zu erfüllen hatten. Sie mussten sowohl neue Mandate erteilen als auch bestehende Mandate der früheren Vormundschaftsbehörden weiterführen. Gleichzeitig musste die Organisation, die zuvor bloss vorbereitet, aber nicht eingespielt werden konnte, eingerichtet, Abläufe definiert und die Infrastruktur aufgebaut werden. Dass diese Neuorganisation nicht von einem Tag auf den anderen reibungslos funktionieren würde, war von Anfang an klar. Die Probleme, die bei den Thurgauer KESB entstanden sind, entsprechen weitgehend den Schwierigkeiten, die sich diesen Behörden im ersten "Betriebsjahr" auch in anderen Kantonen stellten. Wird auf gewisse Medienmitteilungen über die Situation in anderen Regionen abgestellt, darf davon ausgegangen werden, dass die KESB im Kanton Thurgau im Vergleich dazu sogar gut gestartet sind.

Frage 2

Die Statistik-Zahlen der in den einzelnen Kantonen errichteten Massnahmen sind auf der Internetseite der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES, www.vbk-cat.ch) bis zurück ins Jahr 1996 abrufbar. Allerdings lassen sich die bis Ende 2012 nach früherem Recht errichteten Massnahmen nicht direkt mit denjenigen nach

neuem Recht ab 2013 vergleichen, da das Massnahmensystem im Rahmen der Revision grundlegend geändert worden ist. Immerhin kann festgestellt werden, dass die Anzahl der laufenden Massnahmen bereits vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Revision und der damit verbundenen Änderungen, insbesondere der Einführung der neuen KESB, stetig zugenommen hat. Ende 2010: 2'210 laufende Massnahmen; Ende 2011: 2'973 Massnahmen (35% mehr als im Vorjahr); Ende 2012: 3'364 Massnahmen (13% mehr als im Vorjahr); Ende 2013: 3'890 Massnahmen (16% mehr als im Vorjahr). Werden trotz zwischenzeitlich eingetretener Systemänderung die Zahlen des Jahres 2013 mit denjenigen der früheren Jahre verglichen, setzt sich in der Zunahme der Massnahmen im Jahre 2013 lediglich der bisherige Trend der Vorjahre fort.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich die Fallzahlen in den einzelnen Bezirken bzw. Regionen sehr unterschiedlich entwickelt haben. Diese Unterschiede sind möglicherweise dadurch veranlasst oder zumindest verstärkt worden, dass gewisse früher zuständigen Vormundschaftsbehörden schon eine geraume Zeit vor Inkrafttreten des neuen Rechts nur noch die allernötigsten Massnahmen angeordnet und hinsichtlich der übrigen Geschäfte mit Blick auf das Ende ihrer Zuständigkeit möglichst keine Aktivitäten mehr unternommen haben. Zudem haben manche Gemeinden ihre auf § 7 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; RB 850.1) beruhende Beratungs- und Betreuungspflicht zugunsten von Einwohnerinnen und Einwohnern, die nicht über hinreichende Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes verfügen (vgl. auch Antwort zu Frage 10), teilweise sehr eng gefasst. Dadurch sahen sich die KESB gelegentlich dazu gezwungen, bei erkanntem Unterstützungsbedarf mit einer behördlichen Massnahme und der Ernennung einer amtlichen Beistandsperson in die Lücke zu springen.

Frage 3

Der Nettoaufwand für die KESB lag 2013 bei 6,203 Mio. Franken und damit rund 4% über dem Budget (5,958 Mio. Franken).

Frage 4

Die Wendung „Wer zahlt, befiehlt!“ stellt keinen rechtlich oder politisch massgeblichen Grundsatz dar. Entsprechend kommt dieser „Grundsatz“ selbst im Alltagsleben nur sehr eingeschränkt zur Anwendung. Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone kommt diesem Sprichwort jedenfalls keine tiefere, konkret normierte bzw. gar verfassungsrechtlich oder gesetzlich abgesicherte Bedeutung zu. Wäre dem nicht so, müsste der Bund als „Befehlsgeber“ der Kantone auch für die durch seine „Befehle“, d.h. Gesetzesrevisionen bei den Kantonen ausgelösten Kosten aufkommen. Der Bund konnte sich jedoch bei der Revision der im Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) enthaltenen Bestimmungen zum Vormundschaftsrecht auf Art. 122 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) stützen. Da ihm diese Bestimmung die Zuständigkeit im Bereich des Zivilrechts überträgt, konnte er die massgebliche Änderung des ZGB durch Erlass des entsprechenden Bundesgesetzes vom 19. Dez. 2008 (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht; vgl. AS 2011 725; BBl 2006 7001) durchsetzen. Weder die in diesen Bestimmungen vorgesehenen neuen, massgeschneiderten Massnahmen (Art. 388 ff. ZGB) noch die geforderten Fachbehörden (Art. 440 ZGB) waren deshalb eine „Erfin-

dung“ des Kantons. Vielmehr sind diese durch alle Kantone umzusetzenden Änderungen vorgängig auf Bundesebene in einem ordentlichen, breit angelegten und langwierigen politischen Prozess diskutiert und schliesslich so entschieden worden. Hinsichtlich der höchst anforderungsreichen Umsetzung in den Kantonen hat die KOKES eine nicht wegzudenkende Grundlagenarbeit geleistet. Die sich an deren Empfehlungen orientierende Umsetzung im kantonalen Recht ist mit Blick auf die in den einzelnen Kantonen vorherrschenden Strukturen und Gegebenheiten erfolgt. Im Kanton Thurgau ist im entsprechenden Gesetzgebungsprozess Einigkeit darüber erzielt worden, dass der Kanton die Kosten der neu eingesetzten KESB (samt notwendiger Infrastruktur) trägt, derweil die Gemeinden für die Berufsbeistandschaften und die Kosten der Massnahmen aufzukommen haben. Diese Kostenaufteilung trägt dem Grundsatz Rechnung, dass notwendige Massnahmen nicht (mehr) aus rein finanziellen Gründen unterlassen werden dürfen. Aus der Sicht der anordnenden Behörde ist sie nötig, um eine sachfremde Vermischung des bundesrechtlich verankerten Kindes- und Erwachsenenschutzes sowie des kantonalen Sozialhilferechtes zu vermeiden. Diese Rechtsauffassung hat nun auch das Bundesgericht in einem Entscheid vom 28. März 2014 klar bestätigt (5A_979/2013). Durch eine zeitgerechte und offene Informationspraxis ist es den KESB dennoch in vielen Fällen gelungen, mit Gemeinden und Sozialhilfebehörden eine gute und nachhaltige Zusammenarbeit zu erreichen.

Frage 5

Hinsichtlich der gerügten „teilweise bürokratischen Anordnungen“ der KESB ist darauf hinzuweisen, dass diese Behörden nach den Bestimmungen des neuen Rechts einerseits „massgeschneiderte“ Massnahmen zu errichten und andererseits auch das neue Haftungsrecht zu beachten haben. Die neue Flexibilität des Massnahmensystems geht weit über die verschiedenen möglichen Arten von Massnahmen hinaus. Sie führt dazu, dass die angeordneten Beistandschaften über die Aufgabenbereiche mit grösserem oder kleinerem Inhalt zu bestücken sind. Auch sind die Massnahmen untereinander kombinierbar. Innerhalb der Beistandschaftsarten sind punktuelle Beschränkungen der Handlungsfähigkeit sowie weitere Individualabstimmungen möglich und gefordert. Dieses neue Massnahmensystem mag insbesondere Beiständinnen und Beiständen, die noch unter der früheren Ägide des alten Vormundschaftsrechts mit einem erheblich weiteren, eigenen Ermessensspielraum tätig waren, als überaus „bürokratisch“ erscheinen. Dies insbesondere deshalb, weil die KESB der zuständigen Beiständin oder dem zuständigen Beistand gegebenenfalls einlässliche administrative Vorgaben auferlegen muss. Zu denken ist dabei nicht nur an – schon bisher erforderliche – regelmässige Berichterstattung, Inventaraufnahme usw., sondern insbesondere auch an andere, individuell notwendige Sonderanordnungen. Deren Umsetzung bedingt gegebenenfalls einen regelmässigen engen, auch schriftlichen Kontakt zwischen Beiständin bzw. Beistand und der Behörde. Ein solcher intensiver Kontakt sollte jedoch nicht nur zu unnötigen administrativen Umtrieben führen, sondern eine erhöhte Praxiskontrolle bzw. Rückmeldung hinsichtlich der Wirksamkeit und Effizienz der behördlich angeordneten Massnahmen erlauben. Bei einer negativen Veränderung der Verhältnisse kann auf diese Weise erforderlichenfalls rasch Gegensteuer gegeben werden. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass rein organisatorisch-administrative Tätigkeiten in der Regel dem administrativen Support der jeweiligen Berufsbeistandschaft übertragen werden können. Sollte

es dennoch zu effektiv unnötigen, rein bürokratischen Anordnungen kommen, ist selbstverständlich auch den bei Berufsbeistandschaften tätigen Personen eine entsprechende kritische Rückmeldung an die KESB (insbesondere auch anlässlich des regelmässigen Erfahrungsaustausches gemäss § 16 der Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung des Obergerichts, KESV; RB 211.24) erlaubt. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 454 ZGB neu der Kanton haftbar ist, wenn eine Person im Rahmen von behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen verletzt worden ist. Dies gilt unabhängig davon, ob die betreffende Person von der Gemeinde oder vom Kanton angestellt oder beauftragt worden ist. In der Praxis hat sich denn auch konkret gezeigt, dass der „genauere“ Blick der KESB auf die jeweilige Tätigkeit der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände bereits verschiedene haftungsauslösende Versäumnisse aufgedeckt hat.

Frage 6

Dass den Berufsbeistandschaften genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen müssen, damit die dort tätigen Personen ihre Aufgaben bewältigen können, ergibt sich indirekt schon aus Art. 400 Abs. 1 ZGB. Danach darf die KESB grundsätzlich nur eine Beiständin oder einen Beistand mandatieren, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist, die dafür erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgaben selber wahrnimmt. Das Obergericht hat deshalb in § 78 Abs. 1 KESV festgehalten, dass die Politischen Gemeinden sicherzustellen haben, dass bei den von ihnen bestellten Berufsbeistandschaften genügend Personen tätig sind, welche die Anforderungen von Artikel 400 Abs. 1 ZGB erfüllen. Es ist dem Regierungsrat zwar durchaus bekannt, dass es derzeit an allgemein akzeptierten Standards in Bezug auf die zulässige Anzahl Mandate pro Vollzeitstelle fehlt. Da der Aufwand für die einzelnen Dossiers ausserordentlich stark variieren kann, ist es indessen auch objektiv schwierig, nachvollziehbare Standards zu formulieren. Dazu ist aber jedenfalls nicht der Regierungsrat zuständig. Stellt nämlich die KESB fest, dass die Berufsbeistandschaft in quantitativer oder qualitativer Hinsicht ungenügend besetzt ist, hat sie den Missstand vorerst der Trägerschaft der Beistandschaft zu melden. Wird von dieser innert nützlicher Frist keine Abhilfe geschaffen, hat die KESB dem Obergericht einen entsprechenden Bericht zu erstatten (vgl. § 78 Abs. 4 KESV). Es bleibt diesem überlassen, das Problem durch generelle, standardmässige Vorgaben oder durch Interventionen im Einzelfall zu lösen.

Frage 7

Unter Hinweis auf die Beantwortung der Fragen 4 bis 6 erachtet es der Regierungsrat nicht als angezeigt, die Gemeinden bezüglich der Ressourcengenerierung finanziell zu unterstützen oder gar die Berufsbeistandschaften dem Kanton anzugliedern. Diesbezüglich ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass es angesichts des Spardrucks, unter dem die öffentliche Hand und insbesondere der Kanton steht, grundsätzlich nicht in Betracht fällt, zusätzliche, schon bisher nicht in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fallende Aufgaben zu übernehmen oder solche Aufgaben mitzufinanzieren. Aufgrund des erheblich erklärten Antrages zur Überprüfung des Leistungskataloges der kantonalen Verwaltung hat der Regierungsrat dem Grossen Rat am 29. April 2014 einen Bericht mit 102 Massnahmen zur Verbesserung der Finanzlage zugeleitet. Am 16. September 2014 hat er dem Grossen Rat zudem die Botschaft zur Umsetzung der Massnahmen aus der

„Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“ (Entlastungspaket LÜP) unterbreitet. Die entsprechenden parlamentarischen Beratungen sind im Gange.

Frage 8

Bezüglich der Fragen 8 und 9 gestattet sich der Regierungsrat, auf die Beantwortung der Einfachen Anfrage von Christa Kaufmann vom 29. September 2014 „Solidarische Kostenträgerschaft bei Fremdunterbringung von Kindern“ (GRG NR. 12/EA 105/293) vom 25. November 2014 zu verweisen.

Frage 9

Vgl. Antwort zur Frage 8.

Frage 10

Diesbezüglich handelt es sich um eine Abgrenzungsfrage. Wie in der Antwort zu Frage 2 erwähnt, obliegt den Gemeinden aufgrund von § 7 SHG die Pflicht, die Selbständigkeit der hilfsbedürftigen Person durch Beratung und Betreuung zu erhalten und zu fördern. Diese Verpflichtung wird in § 1 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHV; RB 850.1) noch näher konkretisiert. Im sozialhilfrechtlichen Kontext bezieht sich diese Beratung und Betreuung aber auf Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde, die nicht über hinreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für sich und ihre Angehörigen mit gleichem Wohnsitz verfügen (vgl. § 8 SHG). Sind genügend Eigenmittel für den Lebensunterhalt vorhanden, besteht jedoch aus anderen Gründen eine Schutzbedürftigkeit der betreffenden Person, hat die Beratung und Betreuung im Rahmen einer gesetzlichen Massnahme des Kindes- und Erwachsenenschutzes bzw. einer entsprechend ausgestalteten Beistandschaft zu erfolgen. Doppelspurigkeiten sollten sich durch eine solche Regelung möglichst vermeiden lassen.

Frage 11

Die Frage, in welchen Fällen die KESB ein Gutachten einholen kann bzw. muss, wird in § 57 der KESV geregelt. Danach ist ein solches Gutachten u.a. notwendig, wenn über die geistigen Fähigkeiten oder bezüglich der psychischen Stabilität der betroffenen Person Zweifel bestehen und der zu treffende Entscheid dadurch beeinflusst werden kann. Ebenfalls erforderlich ist ein Gutachten, wenn über eine unfreiwillige Unterbringung oder Behandlung aufgrund einer psychischen Störung oder einer geistigen Behinderung entschieden werden muss. In dieser Verordnung ist auch festgehalten, in welcher Form bei den Politischen Gemeinden Amts- und Sozialberichte einzuholen sind (vgl. § 46 KESV). Selbstverständlich ist, soweit dies rechtlich möglich ist, auf externe Gutachten zu verzichten, wenn die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen intern vorhanden sind.

Frage 12

Diesbezüglich wird auf die Antwort zur Frage 5 verwiesen.

Frage 13

Wie in der Antwort zur Frage 6 erwähnt, darf die KESB nur eine Person als Beiständin

oder Beistand einsetzen, die der ihr übertragenen Aufgabe gewachsen ist (Art. 400 Abs. 1 ZGB). Dies gilt selbstverständlich auch für private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Hinsichtlich des Beizugs von Privatbeiständinnen und Privatbeiständen können die fachlichen Anforderungen zwar reduziert werden, doch hat eine entsprechende Unterstützung solcher Personen durch die Berufsbeistandschaft zu erfolgen (§ 78 Abs. 3 KESV). Dies bedingt natürlich, dass die dafür zuständigen Politischen Gemeinden die Berufsbeistandschaften mit genügend personellen Ressourcen ausstatten, damit eine solche Unterstützung auch effektiv erfolgen kann. Werden motivierte und engagierte Privatbeiständinnen und Privatbeiständen so eingesetzt, dass sie gewisse Aufgaben sinnvoll und gut erfüllen können und sie – soweit notwendig – dabei auch fachkundig unterstützt werden, führt dies zu einer durchaus wünschenswerten Entlastung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände und damit auch der Kosten der öffentlichen Hand.

Frage 14

Mit der Personalrekrutierung der Behördenmitglieder der KESB waren das Departement für Justiz und Sicherheit in enger Kooperation mit dem kantonalen Personalamt befasst. Entgegen der Praxis einiger anderer Kantone wurden das Ausschreibungsverfahren und die Personalselektion nicht an darauf spezialisierte externe Personalvermittlungsfirmen übertragen, sondern die Verantwortung dafür vollumfänglich mit eigenen Mitteln und personellen Ressourcen wahrgenommen. Selbstverständlich wurde sowohl hinsichtlich der Stellenausschreibung als auch bezüglich der Selektion von möglichen Bewerberinnen und Bewerbern den in § 16 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1) festgehaltenen Wahlvoraussetzungen gebührend Rechnung getragen. Diese sehen – je nach qualifizierter beruflicher Ausbildung der Bewerberinnen und Bewerber – entweder eine Berufspraxis vorzugsweise im Kindes- und Erwachsenenschutz oder eine Bewährung im Rahmen einer mehrjährigen Tätigkeit im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes vor. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts per 1. Januar 2013 waren ab März 2012 (am 29. Februar 2012 fällte der Grosse Rat die letzten Entscheide zu den KESB) bis Dezember 2012 insgesamt 39,6 Stellen auszuschreiben. In der Folge mussten diese Stellen nicht nur auf die fünf KESB aufgeteilt, sondern auch mit dem von den Bewerberinnen und Bewerbern vielfach verlangten Teilzeitpensum in Einklang gebracht werden. Die KESB-Präsidien konnten zu diesem Zeitpunkt noch nicht in die Vorselektion der Behördenmitglieder involviert werden. Hinsichtlich der eingehenden Bewerbungen wirkten sich zudem folgende Umstände erschwerend aus: Einerseits waren nicht nur der Kanton Thurgau, sondern auch alle umliegenden Kantone gleichzeitig damit befasst, möglichst geeignete, das heisst den hohen fachlichen und praxismässigen Anforderungen der neu geschaffenen Behörden voraussichtlich entsprechende Behördenmitglieder zu rekrutieren. Teilweise konnten diese Kantone auch vorteilhaftere Besoldungsbedingungen anbieten als der Kanton Thurgau. Zudem kam im Kanton Thurgau noch die spezifische Schwierigkeit hinzu, dass gemäss § 18 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) nur Stimm- und Wahlberechtigte in eine Behörde wählbar sind. Bewerbungen von Kandidatinnen und Kandidaten mit ausländischer Staatsangehörigkeit bzw. solchen, die ausserhalb des Kantons Thurgau wohnten und nicht bereit waren, bei einer Wahl ihren Wohnsitz in den Kanton Thurgau zu verlegen, kamen deshalb von vornhe-

rein nicht in Betracht. Diese angespannte Rekrutierungssituation führte jedenfalls nicht dazu, dass hinsichtlich der eingegangenen Bewerbungsdossiers (41 Dossiers für Präsidentinnen und Präsidenten, 165 Dossiers für Behördenmitglieder) ein sehr hoher Anteil auf Kandidatinnen und Kandidaten entfiel, die eine abgeschlossene, qualifizierte Ausbildung und bereits einschlägige, mehrjährige Praxiserfahrung aufwiesen. Die anschliessende Selektion gemäss den bereits erwähnten Wahlkriterien war folglich nicht einfach durchzuführen. Hinsichtlich der eingegangenen konkreten Bewerbungen hat sich insbesondere auch gezeigt, dass das Sozialwesen, zu dem der Bereich des gesetzlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes gehört, eine hauptsächlich von Frauen bevorzugte Berufssparte darstellt. Vorausschauend hat der Gesetzgeber deshalb in Art. 16 Abs. 1 EG ZGB die Bestimmung, dass beide Geschlechter der KESB angehören müssen, durch die Ergänzung „in der Regel“ abgeschwächt. Eine paritätische Besetzung der Behörden durch fachlich geeignete Behördenmitglieder beider Geschlechter wäre aufgrund der konkret vorliegenden Bewerbungsdossiers schlechterdings nicht möglich gewesen. Derzeit sind von insgesamt 27 Behördenstellen der KESB 18 mit Frauen besetzt; bei den Fachsekretariaten kommen 24 Frauen auf insgesamt 29 Stellen. Auch bei den künftigen Wahlen stehen die gesetzlichen Wahlvoraussetzungen – insbesondere eine ausreichende Praxiserfahrung sowie ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis – selbstverständlich im Vordergrund. Die Erfüllung dieser Kriterien wird aber weiterhin von den eingehenden Bewerbungen abhängig sein, weshalb sie immer nur bestmöglich gewährleistet werden können. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass bei allfälligen Neuwahlen, zu denen es in einigen Fällen bereits gekommen ist, die KESB-Präsidien selbstverständlich zur Personalselektion beigezogen werden. Sie sind auch für die Einstellung von geeignetem Sekretariatspersonal verantwortlich.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach