

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 17. Januar 2018
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 11.40-17.76
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Ergebnisse der Evaluation	3
3.3	Würdigung der Ergebnisse	4
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	5
5	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	5
6	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
7	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	5
8	Antrag.....	6

1 Zusammenfassung

Die Neuordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts war eine Jahrhundertreform. Sie hat sowohl zu grossen materiell-rechtlichen Änderungen geführt, als auch fundamentale organisatorische Änderungen nach sich gezogen, indem sie die Einrichtung von unabhängigen Fachbehörden verlangte. Im Kanton Bern haben per 01.01.2013 elf kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und eine burgerliche KESB die mehr als 300 kommunalen, in der Mehrzahl mit dem Gemeinderat identischen Vormundschaftsbehörden abgelöst.

Die KESB wurden seit dem Inkrafttreten der Revision durch ein Monitoring und eine Evaluation begleitet. Diese dienten dazu, Schwierigkeiten und Probleme im laufenden Implementie-



rungsprozess zu benennen und aus einer externen Perspektive Aussagen darüber zu treffen, wie weit die Implementierung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts bereits fortgeschritten ist.

Der Schlussbericht zieht insgesamt eine positive Bilanz. Das neue Recht wurde im Kanton Bern gut umgesetzt. Dies auch im Vergleich mit andern Kantonen. Das neue System ist heute weitgehend gefestigt, und die KESB haben sich als professionelle Behörden etabliert. Ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht nicht. Allerdings gibt es Optimierungsmöglichkeiten in den Teilbereichen Massnahmenkosten, territoriale Organisation, Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten und Organisation der PriMa-Fachstellen sowie Trennung von Selbststeuerung und Aufsicht.

2 Rechtsgrundlagen

Art. 83 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG, BSG 213.316) vom 1. Februar 2012

3 Beschreibung des Geschäfts

Gestützt auf Art. 83 KESG evaluiert die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) dieses Gesetz innerhalb von vier Jahren ab Inkrafttreten ein erstes Mal und schlägt gegebenenfalls die nötigen Massnahmen vor. Mit Schlussbericht vom 31.10.2017 zur Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, der im Auftrag vom Kantonalen Jugendamt von Ecoplan in Zusammenarbeit mit der HES-SO Valais-Wallis erarbeitet wurde, erfüllt die JGK diesen Gesetzesauftrag und legt die Ergebnisse der Evaluation samt deren Würdigung dar.

3.1 Ausgangslage

Die Neuordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts war eine Jahrhundertreform. Sie hat sowohl zu grossen materiell-rechtlichen Änderungen geführt als auch fundamentale organisatorische Änderungen nach sich gezogen. Im Kanton Bern haben per 01.01.2013 elf kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) die 320 kommunalen, in der Mehrzahl mit dem Gemeinderat identischen Vormundschaftsbehörden abgelöst. Zudem wurden die Vormundschaftsbehörden der Burgergemeinden und Zünfte durch eine burgerliche KESB ersetzt.

Die KESB wurden seit dem Inkrafttreten der Revision durch ein Monitoring und eine Evaluation begleitet. Diese dienten dazu, Schwierigkeiten und Probleme im laufenden Implementierungsprozess zu benennen und aus einer externen Perspektive Aussagen darüber zu treffen, wie weit die Implementierung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts fortgeschritten ist. Eng verfolgt wurden das Monitoring und die Evaluation zudem von einer politischen Begleitgruppe, zusammengesetzt aus Grossrätinnen und Grossräten, Gemeindevertretungen und weiteren betroffenen Stellen, welche an insgesamt sechs Sitzungen tagte und an ihrer letzten Sitzung am 20. November 2017 beschlossen hat, sich nach Beendigung der Evaluation aufzulösen.

Bereits gestützt auf das Monitoring (Bericht vom 29. Oktober 2013) wurde in einigen Bereichen Handlungsbedarf erkannt und das KESG mit Änderungen vom 25.11.2015 entsprechend angepasst: Insbesondere wurden die Präsidialzuständigkeiten ausgeweitet, was den KESB ein effizienteres Arbeiten ermöglicht.

Zudem wurde zwischenzeitlich zur Herstellung von Kostentransparenz die Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen (ZAV; BSG 213.318) revidiert, indem für die Entschädigung der Sozialdienste neu Fallpauschalen eingeführt wurden.

3.2 Ergebnisse der Evaluation

Die Ergebnisse der Evaluation sind im Schlussbericht S. 3 und 4 aufgeführt und werden nachfolgend zitiert (kursiv):

Die vorliegende Evaluation zeigt, dass das neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz im Kanton Bern gut umgesetzt wurde. Es kann insgesamt eine positive Bilanz gezogen werden. In Anbetracht der Aufgabenfülle, der thematischen Komplexität und der Vielzahl von Zusammenarbeitspartnern stehen die Berner KESB gut da. Das gilt auch im interkantonalen Vergleich. Das neue System ist weitgehend gefestigt und die KESB haben sich als neue professionelle Behörde etabliert. Dies ist nicht zuletzt auf den grossen Einsatz der KESB selbst – ihrer Präsidien als auch Mitarbeitenden –, dem Kantonalen Jugendamt als kantonaler Aufsichtsinstanz und der Zusammenarbeitspartner zurückzuführen. Sämtliche Akteure haben sich gemeinsam für einen gut funktionierenden Kindes- und Erwachsenenschutz eingesetzt.

Mit dem Abschluss der Evaluation bleiben Themen bestehen, die auch in Zukunft aufmerksam weiterverfolgt werden sollten:

- *Die Strukturen und Abläufe sind gefestigt und Vorlagen bestehen. Dennoch bleibt das **Wissens- und Vorlagenmanagement der KESB**, wie bei jeder lernenden Organisation, eine Herausforderung. Je länger die KESB tätig sind, umso mehr Massnahmenentscheide werden gefällt und Wissen gesammelt. Es ist für die weitere Tätigkeit zentral, dieses Wissen allen Mitarbeitenden – auch standortübergreifend – zugänglich zu machen und geeignete Austauschgefässe zu nutzen. Zudem kann dadurch der einheitliche Auftritt nach aussen weiter gestärkt werden.*
- *Das Thema **Massnahmenkosten** wird auch in Zukunft aktuell bleiben, umso mehr, wenn der finanzielle Druck sowohl auf die KESB als auch auf die Gemeinden zunimmt. Letztlich muss über die KESB hinaus beim Thema Kosten das gesamte System inklusive Sozialdiensten und mit ihnen den Gemeinden und Anbieter von institutionellen Lösungen betrachtet werden. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden sind auf Institutionen angewiesen und haben ein Interesse an einem übersichtlichen, wettbewerbsorientierten Leistungsangebot im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Aktuell fehlt ein Überblick über die verschiedenen Anbieter. Die Entwicklung der Massnahmenkosten kann dann auch von der KESB selbst kaum gesteuert werden.*
- *Mit dem Ressourcenverteilungskonzept haben die KESB einen Weg gefunden, die beschränkten Ressourcen möglichst bedarfsgerecht auf die elf KESB-Standorte zu verteilen. Die Standorte haben darauf basierend ihre Abläufe entsprechend der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Funktionen möglichst effizient organisiert. Die Frage nach der längerfristigen **territorialen Organisation** der KESB und der optimalen Standortgrösse ist damit noch nicht geklärt. Längerfristig wird die territoriale Organisa-*

tion der KESB auch im Zusammenhang mit jener der Sozialdienste betrachtete werden müssen. Letztere sind nach wie vor sehr kleinräumig organisiert.

- *In Bezug auf die **Einheitlichkeit der Rechtsanwendung** lassen die Zahlen der Massnahmenstatistik vermuten, dass die Homogenität im Kinderschutz grösser ist als im Erwachsenenschutz. Zum Teil sind diese Unterschiede sicherlich durch Populationsunterschiede oder zufällige Schwankungen zu erklären, zum Teil auch durch eine unterschiedlich rasche Überführung der erstreckten elterlichen Sorge alten Rechts in Beistandschaften. Sie können aber auch als Hinweise verstanden werden, dass zumindest im Erwachsenenschutz Ergebnis- und damit Rechtsgleichheit noch nicht vollumfänglich gewährleistet und eine gemeinsame Rechtskultur noch zu erarbeiten ist. Festzuhalten ist aber auch, dass das Obergericht den Behörden Einheitlichkeit der Entscheide und rechtsgenügende Qualität der Begründung bescheinigt, was sich auch einer Rechtsbeständigkeitsquote von gut 80% aller Beschwerdeentscheide widerspiegelt.*
- *Die **Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und der KESB** funktioniert gut, ist jedoch immer noch von gewissen Spannungen geprägt. Diese ergeben sich zum einen aus der Rolle als Auftraggeber und Kontrollinstanz, zum andern aber aus dem Finanzierungssystem. Mit den **PriMa-Fachstellen**, welche bei den Sozialdiensten angesiedelt sind, besteht zudem eine Schnittstelle, welche nicht optimal gelöst ist. Eine Eingliederung in die KESB und damit eine Überführung in kantonale Trägerschaft verbunden mit der Umlenkung der entsprechenden Ressourcen sollte geprüft werden. In der aktuellen Struktur haben die privaten Mandatstragenden mehrere Kontaktpersonen (Fachstelle und KESB), deren Aufgaben und Kompetenzen sich ihnen nicht immer erschliessen.*
- *Die **Steuerung des Systems** hat sich bewährt. Die Unabhängigkeit der Behördenentscheide konnte sichergestellt und gleichzeitig konnte ein kohärentes Teilsystem KESB stabilisiert werden. Für letzteres steht die reibungslose Ablösung von vier Präsidien in-
nert Jahresfrist. In der längerfristigen Entwicklung sollten die Funktionen der Selbststeuerung (durch die GL) und der Aufsicht (durch den Kanton) aber stärker getrennt werden.*

3.3 Würdigung der Ergebnisse

Zu den Massnahmenkosten: Mit dem Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, das dem Regierungsrat im März 2018 zum Entscheid vorgelegt werden soll, wurde ein einheitliches Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystem erarbeitet, dass insbesondere eine bessere Transparenz und Vergleichbarkeit der Tarife ermöglichen soll. Abgesehen davon birgt das unterschiedliche Finanzierungssystem von behördlich angeordneten Massnahmen durch die KESB und freiwillig vereinbarten Leistungen mit Kostengutsprache durch die Sozialdienste systemimmanent das Risiko von Verschiebungstendenzen, die weiterhin beobachtet werden müssen. In diesem Zusammenhang ist schliesslich auch das neue Entschädigungssystem für die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen zu erwähnen, wonach die Sozialdienste neu mittels leistungsbezogener Fallpauschalen entschädigt werden. Die JGK sieht vor, dieses System im 2018 auf seine Wirkungen hin zu überprüfen.

Zur territorialen Organisation: Die Frage der territorialen Organisation der KESB stellt sich primär im Berner Jura mit dem Wechsel von Moutier zum Kanton Jura. In den entsprechenden Gremien, welche sich mit der Zukunft der dezentralen Verwaltung des Kantons im Berner Jura befassen, soll auch eine allfällige Standortanpassung der KESB Berner Jura geprüft werden. Im Übrigen soll die territoriale Organisation der KESB zurzeit nicht in Frage gestellt werden, damit sich das System weiter etablieren kann. Ob das Thema, auch betreffend die **Organisation der Sozialdienste**, längerfristig angegangen werden soll, muss zu einem späteren Zeitpunkt zusammen mit der GEF geprüft werden.

Zur Systemsteuerung: Im Rahmen des Aufbaus der KESB hat sich das Kantonale Jugendamt (KJA) zur Unterstützung der KESB auch mit operativen Fragen befasst. Diese Unterstützung ist je länger je weniger notwendig, weshalb sich das KJA jetzt vermehrt auf seine Aufsichtstätigkeit konzentriert.

Zur Organisation der PriMa-Fachstellen: Die JGK sieht vor, dieses Thema innerhalb der nächsten vier Jahre aufzugreifen und zu prüfen. Es besteht eine Abhängigkeit zur Frage der optimalen Organisation der Sozialdienste.

Schliesslich sind das **Wissens- und Vorlagenmanagement, die Interdisziplinarität und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung** Themen, die von der KESB rollend weiterbearbeitet werden und als Aufgaben auch in der Leistungsvereinbarung zwischen JGK und KESB festgeschrieben sind.

Abschliessend stellt der Regierungsrat fest, dass sich aus der Evaluation kein unmittelbarer Handlungsbedarf ergibt. Die Begleitgruppe KESB teilt diese Würdigung. Unabhängig davon, dass zurzeit keine dringenden Anpassungen an der Struktur und Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes nötig erscheinen, soll das System laufend auf dessen Optimierungspotenziale hin überprüft werden.

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Das vorliegende Geschäft steht im Einklang mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018: Der Kindes- und Erwachsenenschutz ist eine Dimension der nachhaltigen Entwicklung, die der Regierungsrat als Grundmaxime seines Handelns verfolgt. Die Sicherung der sozialen Stabilität, die durch einen wirksamen Kindes- und Erwachsenenschutz unterstützt wird, ist eine Zielsetzung der Regierungspolitik 2015 – 2018 (S. 16).

5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Das Geschäft hat keine Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum.

6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Das Geschäft hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

7 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Das Geschäft hat keine Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

8 Antrag

Die JGK beantragt dem Regierungsrat, dem vorliegenden Regierungsratsbeschluss zuzustimmen.