



**Interpellation von Monika Weber, Laura Dittli und Pirmin Frei
betreffend die Mandatsführung im Kanton Zug
vom 9. August 2016
(Vorlage Nr. 2649.1 - 15235)**

Antwort des Regierungsrats
vom 28. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

A. Ausgangslage

Die Kantonsrätinnen Monika Weber, Steinhausen, und Laura Dittli, Oberägeri, sowie Kantonsrat Pirmin Frei, Baar, haben am 9. August 2016 eine Interpellation betreffend die Mandatsführung im Kanton Zug eingereicht. Die Interpellation wurde dem Regierungsrat am 25. August 2016 zur Beantwortung überwiesen.

B. Vorbemerkungen

Für die Beantwortung der vorliegenden Interpellation kann grundsätzlich auf die Antwort des Regierungsrats vom 5. April 2016 auf die Interpellation von Hubert Schuler betreffend Ausschreibung der Mandatsführung für Kinder und Jugendliche (Vorlage Nr. 2571.1 - 15050)¹ verwiesen werden.

Im Kanton Zug werden Mandate im Erwachsenenschutz seit 2013 von den Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen des kantonalen Mandatszentrums (MaZ) sowie von privaten Mandatspersonen (priMa) geführt. Kindesschutzmandate wurden bis Ende 2016 auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen einerseits von Fachpersonen der beiden Fachstellen punkto Jugend und Kind (punkto) sowie Kinder- und Jugendberatung Zug (kjbz), welche per 1. Januar 2016 ihre Fusion beschlossen haben, betreut. Zusätzlich führen Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände des MaZ sowie bis Ende Juni 2017 vereinzelt Mitarbeitende der Abteilung Soziale Dienste Asyl Kindesschutzmandate. Ab 1. Juli 2017 werden Kindes- und Erwachsenenschutzmandate nur noch im MaZ und ein Teil der Erwachsenen von priMas geführt.

¹ <https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/1557>

C. Zu den einzelnen Fragen

1. *Welche Gründe bewogen den Regierungsrat, punkto Jugend und Kind die Mandatsführung zu entziehen und die Vorgaben des Kantonsrats nicht mehr länger einzuhalten? Falls die Kosten ein wichtiges Kriterium waren, erwarten wir einen detaillierten Vergleich der von punkto Jugend und Kind offerierten Kosten bzw. des offerierten Stundenaufwands pro Mandat mit den Empfehlungen der KOKES und mit den tatsächlichen Kosten bzw. dem tatsächlichen Stundenaufwand in anderen Kantonen. Wo liegen die anderen Vor- und Nachteile der beiden Lösungen?*

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass es keine Vorgaben des Gesetzgebers gibt, wonach externe Fachstellen der Vorrang zur Führung von Kindes- oder Erwachsenenschutzmandaten gegeben werden soll. Bei der Beratung der Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1) am 27. Oktober 2011 nahm der Kantonsrat die Forderung von Arthur Walker zu § 46 Abs. 2 EG ZGB für eine kaskadenartige Betreuung der Kindes- und Erwachsenenschutzmandate für den Fall an, dass die Einwohnergemeinden verpflichtet werden, ausreichend Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Führung von Mandaten zu bezeichnen. Diese sollten dann gemäss Antrag der vorberatenden Kommission in einem gemeindlichen Mandatsführungszentrum zusammengeschlossen werden. In der nachfolgenden Abstimmung schloss sich der Kantonsrat jedoch dem bereinigten Antrag von Stawiko und Regierung und somit der kantonalen Lösung an. § 46 Abs. 2 EG ZGB hält seither fest, dass Mandate, welche die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) nicht einer geeigneten Privatperson übertragen kann, durch das MaZ oder eine Fachstelle geführt werden. In dieser Bestimmung geht es darum, wenn immer möglich Privatpersonen mit der Betreuung zu beauftragen, die ihre Aufgaben in der Regel persönlicher und kostengünstiger wahrnehmen können. Ein Vorrang der Fachstellen gegenüber dem MaZ zur Führung von Kindesschutzmandaten ergibt sich somit nicht.

Die Finanzkontrolle (Fiko) verglich die Kosten zwischen dem MaZ und der Fachstelle punkto Jugend und Kind zweimal in den Jahren 2013 und 2014. Die Ergebnisse sind in folgenden Berichten dargelegt:

- Sonderprüfung, Bericht Nr. 27 - 2013 vom 16. Mai 2013;
- Aufwandvergleich KES - «punkto» für 210 Kindesschutzmandate, Bericht Nr. 75 - 2014 vom 27. August 2014.

Die Direktion des Innern führte im 2015 einen eigenen umfassenden Vollkostenvergleich durch. Dieser wurde durch die Finanzkontrolle geprüft. Das Ergebnis ist in folgenden Berichten dargelegt:

- Review: Vergleich Vollkosten pro Mandat Kindesschutz «MAZ» vs. «punkto/KJBZ», Bericht Nr. 59 - 2015 vom 17. Juni 2015;
- Review: Vergleich Vollkosten pro Mandat Kindesschutz «MAZ» vs. «punkto/KJBZ», Bericht Nr. 75 - 2015 vom 22. Juli 2015.

Die Ergebnisse der Kostenvergleiche zeigten jedes Mal, dass die Mandatsführung im MaZ günstiger ist als bei der Fachstelle punkto Jugend und Kind.

Dieses Ergebnis wurde bestätigt durch die einzige im Submissionsverfahren eingegangene Offerte des Vereins punkto Jugend und Kind - KJBZ. Nachfolgend der Kostenvergleich bei 350 Kindesschutzmandaten:

	punkto/KJBZ Submission 7.12.2015	Mandatszentrum Stand 2.7.2015	Jährliche Einsparung	in %
Vollkosten inkl. alle Umlagen (*)	3'486	3'355		
Total	1'220'000	1'174'250	-45'750	-4%
<i>Overhead</i>		-381		
Total		-133'350		
Kosten inkl. budgetrelevante Umlagen(**)	3'486	2'974		
Total	1'220'000	1'040'900	-179'100	-15%

(*) Bei den Vollkosten sind alle, das heisst auch nicht budgetrelevante Umlagen (Overhead) inbegriffen. Nicht budgetrelevante Umlagen sind Kosten für Materialzentrale, Exekutive, Direktionssekretariat, Personalamt, Allg. Personalaufwand, Finanzverwaltung und Finanzkontrolle, die in einem ähnlichen Umfang anfallen, unabhängig davon, ob die Kindesschutzmandate von einem Verein oder vom MaZ geführt werden.

(**) Bei den Kosten inkl. budgetrelevante Umlagen handelt es sich um Kosten die im Amt anfallen und Umlagekosten für AIO, Telefonie und HBA.

Hauptsächlich aus Kostengründen beschloss der Regierungsrat am 23. Februar 2016, die Führung sämtlicher Kindesschutzmandate ab dem 1. Januar 2017 durch das MaZ führen zu lassen und die Leistungsvereinbarung mit dem Verein punkto Jugend und Kind - KJBZ ab diesem Zeitpunkt nicht mehr zu erneuern. Damit reagierte der Regierungsrat auch auf den aufgrund der Budgetkürzungen des Parlaments entstandenen Kostendruck.

Nebst den Kosten gibt es weitere Kriterien. Als Vorteil einer externen Führung der Kindesschutzmandate könnte die klare organisatorische Trennung von der Auftraggeberin (KESB) und Beauftragten (Verein punkto Jugend und Kind - KJBZ oder MaZ) erwähnt werden. Bei der internen Lösung im MaZ kann irrtümlich der Anschein erweckt werden, eine klare Trennung sei diesbezüglich nicht gegeben (vgl. dazu die Antwort zu Frage 5). Eine grössere Transparenz und Rollenklarheit gegenüber den Klientinnen und Klienten könnte sich auch aus der räumlichen Trennung von Auftraggeberin und Leistungserbringerin ergeben. Hingegen bringt die interne Lösung auch grosse Vorteile mit sich, vor allem mit Blick auf den Koordinationsaufwand, Schnittstellen und Führbarkeit.

Ein Fallzahlenvergleich mit anderen Kantonen wird von der Politik seit Jahren gefordert. Verschiedene Versuche wurden unternommen (KOKES-Umfrage 2013, Umfrage Kanton Luzern 2014, Umfrage der Vereinigung Schweizerischer Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände 2014). Die Resultate waren bisher trotz grossem Aufwand als nicht vergleichbar befunden worden, da der Vergleich der reinen Fallzahlen in so unterschiedlichen Organisationsformen (kantonale Zuständigkeit, regionale Zusammenschlüsse, Gemeindegemeinschaften) keine verlässlichen Aussagen zulässt. Aus diesem Grund beschloss der Regierungsrat am 26. Mai 2015 auch, auf den von ihm am 24. März 2015 in Auftrag gegebenen Vergleich der Fallzahlen mit der Stadt Winterthur zu verzichten.

2. Wie hoch liegen die Kosten im Rahmen des Wechsels von punkto zur KESB?

Vorweg ist richtig zu stellen, dass es keinen Wechsel von punkto zur KESB gab, sondern einen Wechsel zum Mandatszentrum im Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES). Die KESB als unabhängige Behörde ordnet die Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes seit

ihrem Bestehen (1. Januar 2013) an und setzt unter anderem die Beiständinnen und Beistände (Privatpersonen oder Berufsbeistände/-innen) ein.

Der eigentliche Vollkostenvergleich wurde im Sommer 2015 durchgeführt und von der Finanzkontrolle geprüft. Die Minderkosten bei Insourcing sind umfassend dokumentiert (siehe auch Antwort zu Frage 1).

In Bezug auf den Personal- und Sachaufwand, Umlage AIO/Telefonie und Umlage Overhead sind die damals getroffenen Annahmen noch gültig.

Bei den Umlagekosten des Hochbauamtes wurden im Kostenvergleich sehr konservative Annahmen getroffen. Für jeden zusätzlich benötigten Arbeitsplatz ging man von Arbeitsplatzkosten (Mieterausbau) in der Höhe von 30 000 Franken aus - aktiviert und abgeschrieben über zehn Jahre. Weiter wurden zusätzliche Mietkosten und Kosten für Hauswartung und Reinigung von 10 000 Franken pro Arbeitsplatz pro Jahr angenommen. Bei der Führung von 350 Kindeschutzmandaten entsprach dies zusätzlichen Kosten von 91 000 Franken. Trotz konservativen Berechnungsannahmen waren die Vollkosten pro Mandat beim Kanton tiefer als von punkto Jugend und Kind - KJBZ offeriert.

In Wirklichkeit ist nun aber das gesamte Mandatszentrum in Räumlichkeiten des Kantons umgezogen. Die Mietkosten von circa 128 000 Franken pro Jahr an der Bahnhofstrasse 12 (3. Stock und Anteil Garage und Lager, Stand: Juli 2015) entfallen. Der Mieterausbau im ehemaligen Kantonsspital kostete bis zum heutigen Datum 494 211 Franken (IR Kredit HB3060.0165), die eigentlichen Umzugskosten belaufen sich auf 10 131 Franken.

Wird der gesamte Betrag (inkl. Umzugskosten) aktiviert und über zehn Jahre abgeschrieben (wie damals im Kostenvergleich angenommen), so ist die jährliche Belastung für das gesamte Mandatszentrum circa 50 500 Franken pro Jahr. Hinzu kommen Kosten für Reinigung, Hauswartung, Strom, kleiner Unterhalt von 2000 Franken pro Arbeitsplatz pro Jahr, das heisst gesamthaft 52 000 Franken. Die gesamten Kosten von 102 500 Franken sind viel tiefer als die damals beim Kostenvergleich berechneten 219 000 Franken (128 000 Franken Mietkosten und 91 000 Franken Kosten für zusätzliche Arbeitsplätze).

3. *Durch ein abgeschlossenes Submissionsverfahren wären die Kosten pro zu führendem Mandat in einem betriebswirtschaftlichen Wettbewerb ermittelt worden. Wieso wurde das Verfahren abgebrochen?*

Das ist theoretisch richtig, setzt aber voraus, dass mehrere Offerten eingehen, die verglichen werden können. Wie unter Frage 1 ausgeführt, ging nur ein einziges Angebot ein. Eine Evaluation des wirtschaftlich günstigsten Angebots war deshalb nicht möglich. Das Submissionsverfahren wurde mit Verfügung vom 1. März 2016 abgebrochen, weil gemäss Ausschreibungsunterlagen Angebote nicht zu berücksichtigen sind, die kostenintensiver sind als eine kantonseigene Lösung. Der Abbruch des Verfahrens ist rechtskräftig geworden, da kein Rechtsmittel gegen die Verfügung ergriffen wurde.

4. *Nachdem punkto im Hinblick auf die Mandatserteilung mit der Kinder- und Jugendberatung Zug fusioniert hat, ist diese Organisation zurzeit noch die einzige im Kanton Zug, die über Know-how und Erfahrung in der Mandatsführung für Jugendliche und Kinder verfügt. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Tatsache, dass dieses verwaltungsexterne Know-how im Kanton Zug definitiv verloren gehen wird?*

Es sind nicht nur Organisationen, die über Erfahrung verfügen, sondern auch deren Mitarbeitende. Der Kanton hat vier langjährige Mitarbeitende von punkto und eine langjährige Mitarbeiterin von kjbz übernommen, womit das Know-how gewährleistet ist. Zudem hat das MaZ bereits per 1. Januar 2013 140 Kindesschutzmandate von den Gemeinden übernommen; die MaZ-Mitarbeitenden haben daher ebenfalls grosse Erfahrung in der Mandatsführung für Jugendliche und Kinder. Sollte eines Tages die Mandatsführung wieder ausgelagert werden, spricht nichts dagegen, dass sich die bisher für Mandate im Kanton Zug zuständigen Mitarbeitenden verwaltungsextern für ihre Aufgabe anstellen lassen.

5. *Durch das Insourcing werden nun insbesondere im Bereich des Kindesschutzes Familien vom gleichen Amt betreut und zur kooperativen Mitarbeit aufgefordert, welches gleichzeitig die Massnahmen verfügt hat. Erachtet der Regierungsrat im Sinne einer Good Governance die saubere Gewaltentrennung nach wie vor als gegeben und wo sieht er allenfalls Interessenkonflikte?*

Das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) besteht aus der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), den unterstützenden Diensten (KESUD), den zentralen Diensten (KESZD) und dem Mandatszentrum (MaZ). Die Amtsleiterin führt das Amt wie alle anderen Amtsleiterinnen und Amtsleiter.

Die KESB klärt ab, entscheidet, errichtet eine Massnahme und setzt eine Beistandsperson ein, welche das Mandat selbstständig führt. Hierbei ist zu erwähnen, dass die Entscheide der KESB entweder in Einzelkompetenz (gemäss § 43 EG ZGB) oder in der Kollegialbehörde von mindestens drei Behördenmitgliedern gefällt werden. Sind die Betroffenen des Entscheids oder deren Angehörige mit dem KESB-Entscheid nicht einverstanden, so haben sie das Recht, eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zu richten. Die Amtsleiterin und Präsidentin der KESB hat keinerlei rechtliche Befugnisse, in die Entscheide der Behördenmitglieder oder die Arbeit der Beistandspersonen einzugreifen. Die Gewaltentrennung ist somit gewährleistet.

Bereits im Bericht der Volkswirtschaftsdirektion an den Regierungsrat vom 22. Oktober 2014 im Zusammenhang mit den moderierten Gesprächen wurde das Thema «Personalunion Leitung KESB und Amtsleitung» aufgegriffen. Mit Beschluss vom 31. März 2015 betreffend Lösungsansätze aus den moderierten Gesprächen hielt der Regierungsrat fest, dass die Trennung zwischen dem KESB-Präsidium und der Amtsleitung KES nicht erforderlich sei. Die Errichtung einer Kindesschutzmassnahme liege nicht im alleinigen Ermessen der Amtsleiterin bzw. der Präsidentin der KESB. Für die Abklärung und die Vorbereitung zur Errichtung einer Kindesschutzmassnahme sei das verfahrensleitende Behördenmitglied zuständig. Den Entscheid, ob eine Kindesschutzmassnahme zu errichten sei, fälle die Behörde als Kollegialbehörde mit drei Mitgliedern (§ 41 EG ZGB, § 43 EG ZGB e contrario).

Bei der Ausarbeitung des künftigen Organisationsmodells für das KES stützte sich der Regierungsrat im Jahr 2011 auf die Organisationsform der Gerichte, z.B. des Obergerichts des Kantons Zug. Auch die Gerichtspräsidentin bzw. der Gerichtspräsident hat neben der Fallarbeit zusätzlich administrative Aufgaben (Führung, Budget etc.) zu erledigen.

In anderen Kantonen obliegt der Präsidentin oder dem Präsidenten der KESB ebenfalls die Verantwortung zur Führung der Organisation. Darin enthalten ist auch die Zuständigkeit für das Budget. Bei einer Trennung von Präsidium und Geschäftsleitung fällt diese Verantwortlichkeit nicht einfach weg, sondern es würde eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen.

6. *Kann § 35 des Gesetzes betreffend Einführung des schw. Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (Unvereinbarkeit) insbesondere durch das Präsidium eingehalten werden, wenn es gleichzeitig für das Kindeswohl sowie für die (betriebswirtschaftliche) Führung des Amtes zuständig ist?*

Ja. Der Regierungsrat stützte sich bei der Ausarbeitung des künftigen Organisationsmodells für das KES im Jahr 2011 auf die Organisationsform der Gerichte, z.B. des Obergerichts des Kantons Zug. Auch die Gerichtspräsidentin bzw. der Gerichtspräsident hat neben der Fallarbeit zusätzlich administrative Aufgaben (Führung, Budget etc.) zu erledigen. In anderen Kantonen obliegt der Präsidentin oder dem Präsidenten der KESB ebenfalls die Verantwortung zur Führung der Organisation. Darin enthalten ist auch die Zuständigkeit für das Budget. Bei einer Trennung von Präsidium und Geschäftsleitung fällt diese Verantwortlichkeit nicht einfach weg, sondern es würde eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen (vgl. Regierungsratsentscheid vom 31. März 2015 betreffend Lösungsansätze aus den moderierten Gesprächen bezüglich Kindes- und Erwachsenenschutz).

7. *Welche Vorteile entstehen für die Kinder/Jugendlichen im Umkehrschluss aus der verwaltungsinternen Fallführung? Welche Nachteile können nicht ausgeschlossen werden?*

Indem nun alle Mandate im Kindes- und ein Teil der Mandate im Erwachsenenschutz vom MaZ geführt werden, unterliegen alle denselben Qualitätsstandards und die Schnittstellen können aufs Minimum reduziert werden. Zudem ist die von der Massnahme betroffene junge erwachsene Person mit Erreichen der Volljährigkeit oftmals weiterhin auf Unterstützung im Rahmen einer (Erwachsenen-) Beistandschaft angewiesen, wodurch die Kindesschutzmassnahme in eine Erwachsenenschutzmassnahme umzuwandeln ist. Da nun das MaZ sowohl Mandate für Kinder wie auch für Erwachsene führt, kann für die Erwachsenenschutzmassnahme ebenfalls eine Mandatsperson aus dem MaZ eingesetzt werden und es fällt eine Schnittstelle weg. Wenn immer möglich wird die gleiche Person, welche schon für die Führung der Kindesschutzmassnahme zuständig war, weiterhin mit der Fallführung betraut. Dies bedeutet nicht nur eine Reduktion des organisatorischen Aufwands, sondern auch einen grossen persönlichen Vorteil für die betroffene Person, kann sie doch auch im Erwachsenenalter mit der bisherigen Vertrauensperson weiter arbeiten.

Dem Regierungsrat sind keine Nachteile aufgrund der «verwaltungsinternen Fallführung» bekannt. Die Hälfte der ehemaligen punkto-kjbz-Fälle wird weiterhin von der gleichen Beistandsperson betreut.

8. *Mit welchem Mehraufwand aufgrund zusätzlich nötiger Gespräche, Rechtsgutachten und Beschreitung des Rechtswegs durch Betroffene rechnet der Regierungsrat aufgrund fehlender Akzeptanz einer Behörde, welche gleichzeitig verfügt und betreut? Wie sind diese Mehraufwände budgetiert?*

Wie unter Ziffer 5 ausgeführt, ist die der Frage zugrunde liegende Annahme falsch. Es gibt keinen solchen Rollenkonflikt. Die KESB verfügt, das KES betreut.

9. *Muss der Kantonsrat damit rechnen, dass ihm in geraumer Zeit ein zusätzlicher Kredit-Antrag vorgelegt werden muss?*

Nein, damit muss der Kantonsrat nicht rechnen.

10. *Gemäss Aussage von Regierungsrätin Manuela Weichelt ist die Qualitätssicherung im eigenen Haus einfacher zu kontrollieren und durchzusetzen. Wie wird diese Qualitätssicherung künftig wahrgenommen? Wie werden diesbezügliche interne Interessenskonflikte vermieden?*

Das gesamte KES, daher auch die Abteilung MaZ, verfügt über ein umfassendes Qualitätsmanagement (Zuständigkeiten, Policy, Standards, gesetzliche Vorgaben usw.).

Die KESB nimmt als Behörde von Gesetzes wegen (§ 48 Abs. 1 EG ZGB) die Aufsicht über die Mandatsführenden wahr und kann ihnen Weisungen erteilen. Die Behörde hat die Mandatsführenden zu unterstützen und zu instruieren (Art. 400 Abs. 3 ZGB) sowie die Aufsicht über diese wahrzunehmen (gilt auch für Vormunde im Kindesschutz). Dies gilt für priMas, Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände des MaZ oder auch Mitarbeitende von externen Fachstellen. Die Behörde hat denn auch sicherzustellen, dass die Mandatspersonen die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Interesse der betroffenen Personen pflichtgemäss erfüllen und sie prüft grundsätzlich (Ausnahmen gemäss Art. 420 ZGB) mindestens alle zwei Jahre die von den Mandats-trägerinnen und Mandatsträgern vorgelegten Rechnungen und Berichte, erteilt deren Genehmigung oder verlangt allenfalls eine Ergänzung oder Berichtigung (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 5. April 2011 zur Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (Umsetzung der ZGB Revision vom 19. Dezember 2008 [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht] im Kanton Zug). Als Aufsichtsbehörde über die KESB amtet schliesslich die Direktion des Innern (§ 5 Abs. 1 Ziff. 8. EG ZGB).

Die Sicherung der Qualität der Arbeit des MaZ ist für den Kanton von grosser Bedeutung, haftet doch der Kanton gestützt auf Art. 454 ff. ZGB in Verbindung mit § 55 EG ZGB für allfälliges Fehlverhalten (widerrechtliches Handeln oder Unterlassen) aller Beiständinnen und Beistände.

11. *Ist es aus der Sicht des Regierungsrats trotz des Verlusts des verwaltungsexternen Know-hows faktisch noch denkbar, die Aufgabe der Mandatsführung für Jugendliche und Kinder je wieder extern zu vergeben?*

Ja (vgl. Frage 4).

D. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 28. Februar 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart