

VERBAND BERNISCHER GEMEINDEN
BERNISCHES GEMEINDEKADER

christoph.auer@igk.be.ch

Herr Regierungsrat
Christoph Neuhaus
Direktor JGK
Münstergasse 2
3011 Bern

Bern, 20. Juni 2011

Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG); Kurz-Konsultation

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie bieten uns Gelegenheit, zum überarbeiteten Entwurf des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG) innert 10 Tagen im Rahmen einer Kurz-Konsultation eine Stellungnahme einzureichen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen. Nach Rücksprache mit den Mitgliedern des Vernehmlassungsausschusses der kommunalen Verbände ergeben sich die folgenden Bemerkungen:

Sehr später Richtungswechsel der Regierung

Bei der Erarbeitung der Grundlagen für die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts haben die kommunalen Verbände das *kommunale* Modell unterstützt und diese bei den Gemeinden konsolidierte Haltung (bei einem Rücklauf von 84% haben sich 86% der antwortenden Gemeinden für das *kommunale* Modell ausgesprochen) entsprechend kommuniziert. Der Grosse Rat hat sich in der Folge im Rahmen einer Planungserklärung für das *kantonale* Modell ausgesprochen, entsprechend wurde dieses Modell konkretisiert. Die Vorbereitungen für die Umsetzung sind bereits sehr weit vorangeschritten. Die kommunalen Verbände haben im Rahmen der Vernehmlassung zum EG KES erneut auf ihre Haltung hingewiesen, gleichzeitig aber kommuniziert, sie würden sich angesichts der sehr weit fortgeschrittenen Umsetzungsarbeiten dem kantonalen Modell nicht weiter widersetzen, soweit die Fragen betreffend der Finanzierungsverantwortung geklärt seien. Viele Gemeinden haben im

Hinblick auf die Kantonalisierung dieser Aufgabe bereits die erforderlichen organisatorischen Massnahmen in die Wege geleitet.

Die kommunalen Verbände sind nun sehr erstaunt, dass die Regierung „kurz vor Torchluss“ diesen Richtungswechsel vornimmt. Die Vermutung liegt nahe, dass die Kosten für das *kantonale* Modell nicht mit der nötigen Tiefe abgeklärt worden sind, damit der Vergleich mit dem *kommunalen* Modell bezüglich der Kosten nicht allzu schlecht abschneidet. Heute sehen wir uns mit dem Problem konfrontiert, dass die Grundsatzdiskussion um die Frage nach dem „richtigen“ Modell erneut geführt werden wird. Steht doch neben dem kantonalen und dem kommunalen Modell ein weiteres Modell (Regierungsstatthalter) zur Diskussion. Mit ihrem späten Richtungswechsel verursacht die Regierung bei allen Betroffenen grosse Verunsicherung. Bis sich die Politik verbindlich für ein Modell ausgesprochen hat, können keine konkreten Umsetzungsarbeiten an die Hand genommen werden. Mit anderen Worten: Bis nach der ersten Lesung des Gesetzes im November 2011 muss die Umsetzung zuwarten. Unter Umständen kann sich die Diskussion auch noch in die zweite Lesung oder gar bis zum Ablauf der Referendumsfrist (Frühsommer 2012) erstrecken. Am 1.1.2013 muss das Modell umgesetzt sein, die Fachbehörden müssen funktionieren. Die Verantwortung für die Verzögerung trägt der Regierungsrat.

Rolle der kommunalen Verbände

Verschiedentlich wurde gegenüber den kommunalen Verbänden die Haltung zum Ausdruck gebracht, nun sei es an den Gemeinden bzw. an den kommunalen Verbänden, die Umsetzung an die Hand zu nehmen. Gegen diese Haltung verwahren sich die kommunalen Verbände mit Nachdruck. Sowohl der Gesetzgebungsprozess wie auch die Umsetzung obliegen dem Kanton. Entscheidet sich der Grosse Rat letztlich für das *kommunale* Modell, sind am Schluss sicher die Gemeinden gefragt. Wie bei allen anderen Politikbereichen auch muss der Kanton aber die Umsetzung intensiv begleiten und die nötigen Unterlagen und Umsetzungshilfen zur Verfügung stellen. Die kommunalen Verbände sind zur Mitarbeit sehr gerne bereit, die politische Verantwortung liegt aber klar beim Kanton. Die kommunalen Verbände vertreten die Interessen der Gemeinden gegenüber dem Kanton, sie verfügen aber weder über den Auftrag noch über die Mittel, um anstelle des Kantons die Umsetzung zu gewährleisten. Die kommunalen Verbände verlangen vom Regierungsrat, dass er im anstehenden Gesetzgebungsprozess seine Führungsverantwortung wahrnimmt. Nach der langen Leidensgeschichte um das „richtige“ Modell werden sich die kommunalen Verbände im anstehenden Gesetzgebungsprozess bezüglich der Modellfrage zurückhalten, jetzt ist die kantonale Politik gefragt.

Faktor Zeit

Durch den unerwarteten Richtungswechsel der Regierung ist sehr viel Zeit verloren gegangen. Die Umsetzung des *kommunalen* Modells müsste im Jahr 2012 erfolgen, je nach politischer Konstellation erst ab dem Frühjahr. Viele Gemeinden müssen ihre Gemeindeordnungen bzw. Organisationreglemente anpassen, was bei grösseren Gemeinden und Städten eine lange Zeit in Anspruch nimmt. Es liegt auf der Hand, dass die meisten Gemeinden diese Aufgabe in der Form der interkommunalen Zusammenarbeit erfüllen müssen, um die nötige Grösse zu erlangen. Bekanntermassen

nehmen die Prozesse zur Bildung von interkommunalen Organisationen sehr viel Zeit in Anspruch. In vielen Fällen dürfte es kaum möglich sein, auf den 1.1.2013 funktionierende kommunale KES-Behörden zu gewährleisten. Die kommunalen Verbände weisen die diesbezügliche Verantwortung der Regierung zu und verlangen, dass sich diese beim Bund mit Nachdruck für eine Verschiebung der Inkraftsetzung der Bundesvorschriften auf den 1.1.2014 einsetzt. Die kommunalen Verbände sind gerne bereit, die Intervention des Kantons beim Bund durch ein entsprechendes Ersuchen beim nationalen Städte- bzw. Gemeindeverband zu unterstützen. In den gesetzlichen Grundlagen des Kantons (KESG) wären Bestimmungen für eine Übergangszeit aufzunehmen, wonach dem Gemeinderat weitreichende Zuständigkeiten zur Umsetzung des *kommunalen* Modells zukommen würde (siehe unten).

Bemerkungen zum Gesetzesentwurf

Grundsatz

Der Entwurf erscheint grundsätzlich gelungen und nimmt keine unnötigen Regulierungen vor. Die Vorschriften gewährleisten die nötige Fachlichkeit der KES-Behörde, ohne den Gemeinden allzu viele organisatorische Vorgaben zu machen.

Art. 2 (Organisation, kommunale KESB)

Hier wird im Vortrag (Seite 10) ausschliesslich von Gemeindeverbänden oder von Sitzgemeindemodellen gesprochen. Die kommunalen Verbände regen an, den Strauss der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit offen zu halten, wie dies im Grundsatz in Art. 7 des Gemeindegesetzes vorgesehen ist. Dies im Wissen, dass die beiden im Vortrag erwähnten Zusammenarbeitsformen sicher im Vordergrund stehen werden.

Art. 6 (Fachliche Anforderungen)

Die fachlichen Anforderungen erscheinen grundsätzlich richtig. Allerdings wird es nicht einfach sein, zu Beginn genügend qualifizierte Personen zu rekrutieren, welche auch über die zur Ausübung dieser Funktion nötige Erfahrung verfügen. Es ist deshalb eine Bestimmung vorzusehen, welche es ermöglicht, dass auch Personen mit mehrjähriger Erfahrung im Vormundschaftsbereich in die KES-Behörde gewählt werden können, ohne die Erfordernisse an die berufliche Qualifikation zu erfüllen. Der Regierungsrat ist im KESG zu beauftragen, die Einzelheiten auf Stufe Verordnung zu regeln.

Art. 11 (Regierungsstatthalter)

Die administrative Aufsicht über die KES-Behörden durch die Regierungsstatthalter erscheint sinnvoll. Allerdings ist es nicht sachgerecht, wenn in Art. 11 Abs. 2 besondere Aufsichtsmittel vorgesehen werden. Das Gemeindegesetz regelt die staatliche Aufsicht umfassend und kann für den KES-Bereich ohne Weiteres angewendet werden. Besondere aufsichtsrechtliche Massnahmen sind nicht nötig. Namentlich Art. 11 Abs. 2 Bst. d (Erlass von Weisungen zur Geschäftsführung) geht zu weit. Es kann nicht sein, dass das Regierungsstatthalteramt ohne jede Einschränkung Weisungen zur Geschäftsführung erlassen kann. Nur wenn die Voraussetzungen von Art. 88 ff. des Gemeindegesetzes gegeben sind, kommen aufsichtsrechtliche Massnahmen im vorgesehenen Rahmen und unter den gesetzlich geregelten Bedingungen zum Zug.

Art. 68 (Haftung des Kantons)

In Abs. 2 wird vorgesehen, dass die Gemeinden dem Kanton im Vergleichsfall die Kosten nur dann ersetzen müssen, wenn sie am Vergleich mitgewirkt haben oder hätte mitwirken können. Diese Formulierung ist zu vage. Es ist im Normtext festzuhalten, dass die Gemeinden dem Kanton die Kosten nur dann ersetzen müssen, wenn sie dem Vergleich *zugestimmt* haben.

Art. 74 (Änderung von Erlassen)

Zur Änderung des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen wird im Vortrag in den Vorbemerkungen darauf hingewiesen, dass der Kanton hier Vorgaben zur Grösse der mit dem Vollzug der Inkassohilfe beauftragten Sozialdienste machen wird, allerdings nicht im Gesetz, sondern in einer Verordnung. Die kommunalen Verbände widersetzen sich einer solchen „Blackbox“ mit Nachdruck. Es ist den Gemeinden freizustellen, wie sie ihre Dienste organisieren wollen, auch mit Blick auf die Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder. Die kommunalen Verbände warnen davor, diese Frage im Windschatten des KESG angehen zu wollen. Sie sind gerne bereit, mit der GEF die nötigen Diskussionen zu führen, lehnen es aber strikte ab, dass im Rahmen der anstehenden Gesetzgebungsarbeiten die Absicht der GEF durch die Hintertür umgesetzt wird.

Perimeter der KES-Behörde

Die kommunalen Verbände begrüssen den Umstand, dass der Entwurf des KESG keine verbindliche Mindestgrösse der KES-Perimeter vorsieht. Für die kommunalen Verbände ist es sehr wichtig, dass sich die KES-Behördenorganisation so weit wie möglich auf die Strukturen der Sozialdienste abstützen. Wo diese zu klein sind, sollen mehrere Sozialdienstperimeter zu einem KES-Behördenperimeter zusammen gefasst werden, sei dies unter Beibehaltung der rechtlichen Strukturen der Sozialdienstperimeter, sei dies mit einhergehender Fusion dieser Organisationen. Die kommunalen Verbände können sich eine Bestimmung im KESG vorstellen, wonach der Regierungsrat ermächtigt wird, unter bestimmten, genau bezeichneten Fällen und auf Antrag beteiligter Gemeinden die Perimeter hoheitlich festzulegen, wenn sich die Gemeinden des fraglichen Gebiets nicht einigen können.

Übergangsbestimmung / Dispositives Ersatzrecht

Die kommunalen Verbände schlagen vor, eine auf drei bis vier Jahre befristete Übergangsbestimmung im KESG aufzunehmen, welche im Rahmen des bundesrechtlich zulässigen vorsieht, dass kommunale Gesetzgebungsakte (Reglemente) in dieser Übergangsphase durch den Gemeinderat mittels Verordnung erlassen werden können und dass der Gemeinderat für alle Ausgaben im Zusammenhang mit der Organisation der KES-Behörde zuständig ist. Müssen die Gemeinden die ordentlichen Zuständigkeiten beachten, wird es unmöglich sein, innert nützlicher Frist die nötigen organisatorischen und rechtlichen Vorkehren zu treffen, um die KES-Behörde auf die Beine zu stellen. Auch mit einer entsprechenden übergangsrechtlichen Vereinfachung dürfte es schwierig sein, im Rahmen der sehr kurzen Frist die nötigen Massnahmen für eine funktionierende KES-Behörde zu treffen. Weiter würde es unter Umständen Sinn machen, wenn der Regierungsrat gewisse kommunale Regelungen in Form von dispositivem Ersatzrecht in Verordnungsform erlassen würde, von welchem die Gemeinden durch eigene Erlasse abweichen könnten, wie dies beispielsweise beim Finanzhaushaltrecht seit längerer Zeit erfolgreich angewendet wird.

Ausblick

Die kommunalen Verbände erwarten mit grosser Aufmerksamkeit die anstehenden politischen Beratungen und Entscheide bezüglich der KES-Behörden. Sie sind der kantonalen Politik dankbar, wenn möglichst rasch Klarheit geschaffen wird, welches Modell in welchem Rahmen umgesetzt werden soll. Sollte sich die Politik entgegen dem Antrag der Regierung für das kantonale Modell entscheiden, erinnern die kommunalen Verbände an ihre Forderung, die Finanzierungsverantwortung für die Aufträge an die Sozialdienste und für die KES-Massnahmen (vor allem für die Platzierungen) zu klären, indem der Kanton als Träger der KES-Behörden diese Kosten übernehmen muss. Selbstverständlich sollen die bei den Gemeinden entfallenden Kosten (Referenz zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KESG) der Globalbilanz zugeführt werden. Die kommunalen Verbände und mit ihnen sicher alle Gemeinden hätten im Übrigen absolut kein Verständnis, wenn der Gesetzgeber auf die Idee kommen sollte, über dem Bundesrecht liegende Standards ohne Abgeltung den Gemeinden aufzuerlegen oder die Gemeinden weitergehend als bisher vorgesehen an den Kosten einer kantonalen Lösung zu beteiligen. Hier erinnern die kommunalen Verbände ein weiteres Mal an den Verfassungsgrundsatz der fiskalischen Aequivalenz.

Die kommunalen Verbände sind zu gegebener Zeit sehr gerne bereit, bei der Umsetzung und namentlich bei der Erarbeitung von Mustergrundlagen und auch bei der Information der Gemeinden mitzuwirken. Es ist ihnen ein grosses Anliegen, dass die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts erfolgreich und in geordneten Bahnen erfolgen kann.

Freundliche Grüsse



Lorenz Hess, Präsident Verband Bernischer Gemeinden



Monika Gerber, Präsidentin Bernisches Gemeindekader

An die Gemeinden des Kantons Bern