



Aufsichtskonzept zum Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton St.Gallen

Stand vom September 2015

Inhalt

Teil 1: Organisatorische Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen	3
1 Ausgangslage	3
2 Ziel und Zweck des Aufsichtskonzept	4
3 Aufsichtsbehörden, Aufsichtsorgane und Beschwerdeinstanzen	4
4 Aufgaben und Funktion der verschiedenen Gremien	5
4.1 Politische Gemeinden bilden Trägerschaft	5
4.2 Organisatorische Aufsicht durch das oberste Organ	7
4.3 Organisatorische Führung durch das strategische Organ	7
4.4 Prüfung der Geschäftstätigkeit der Trägerschaft durch das Kontrollorgan	8
4.5 Operative Führung der KES-Behörde durch den Präsidenten/die Präsidentin	9
4.6 Geschäftsbearbeitung durch die Mitglieder der KESB	9
4.7 Kantonale Aufsicht durch das Departement des Innern	10
4.7.1 Administrative Aufsicht durch das Amt für Soziales	10
4.7.2 Gemeindeaufsicht durch das Amt für Gemeinden	11
5 Einzelfallprüfung durch die Beschwerdeinstanzen	12
6 Zusammenarbeit und Koordination in der Führung und Aufsicht	12
7 Aufsicht und Verantwortlichkeit	14
7.1 Haftung	14
7.2 Risikoschutz	14
8 Wirkungsprüfung	15
Teil 2: Vollzug der administrativen Aufsicht	16
9 Administrative Aufsicht	16
9.1 Unterstützung und Kontrolle	16
9.2 Aufsichtsinstrumente	18
9.2.1 Prüfung von aufsichtsrechtlichen Hinweisen	18
9.2.2 Behördenbesuche	18
9.2.3 Auswertung von Rechtsmitteln und Haftungsfällen	18
9.2.4 Reporting	19
9.2.5 Statistik und Auswertungen	19
9.2.6 Strategiegelgespräche zwischen Verwaltungsrat, KESB-Präsidium und administrativer Aufsichtsbehörde	19

Teil 1: Organisatorische Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen

1 Ausgangslage

Das 100-jährige Vormundschaftsrecht wurde per 1. Januar 2013 abgelöst durch ein modernes Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Die Stärkung der Selbstbestimmung und der Familiensolidarität, die Einführung massgeschneiderter Massnahmen und die Stärkung der Rechte von schutzbedürftigen Personen sind die wichtigsten Grundsätze des neuen Rechts. Die professionellen Behörden müssen interdisziplinär zusammengesetzt sein und im Grundsatz Entscheidungen im Kollegium treffen. Mit dem neuen Recht wurden die kommunalen Vormundschaftsbehörden in der ganzen Schweiz durch interdisziplinäre Fachbehörden abgelöst. Die Organisation der Fachbehörden blieb den Kantonen überlassen. Im Kanton St.Gallen nehmen weiterhin die Gemeinden die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes wahr. Aufgrund der hohen bundesrechtlichen Anforderungen an die neuen Fachbehörden erfüllen die Gemeinden diese Aufgabe in regionaler Zusammenarbeit.

Das kantonale Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) lässt den politischen Gemeinden viel Spielraum in der Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Als Trägerschaft kommen folgende öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Frage:

- Trägerschaftsgemeinde, deren Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für weitere Gemeinden handelt (Sitzgemeindemodell);
- Gemeindeverband oder Zweckverband;
- öffentlich-rechtliche Kindes- und Erwachsenenschutzeinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Das EG-KES enthält nur wenige Vorgaben zur Zusammensetzung der KESB und zu den Anforderungsprofilen der KESB-Mitglieder. Die Organisation der Berufsbeistandschaften oder der Abklärungsdienste sind nicht gesetzlich geregelt.

Am 1. Januar 2013 nahmen neun Fachbehörden ihre Arbeit auf und lösten 76 Vormundschaftsdienste ab. Der Kindes- und Erwachsenenschutz ist in den Regionen sehr unterschiedlich organisiert, was die Orientierung in der Aufsicht, die Überprüfung der Wirkung sowie die Vergleichbarkeit der KESB erschwert. Auch die Ausgangslage für die Zusammenarbeit der KESB mit anderen Stellen (z.B. Sozialberatung) präsentiert sich in den neun Regionen sehr heterogen. Wenn es gelingt, die unterschiedlichen Erfahrungen auszuwerten, kann in den kommenden Jahren festgestellt werden, welche Ansätze sich bewähren.

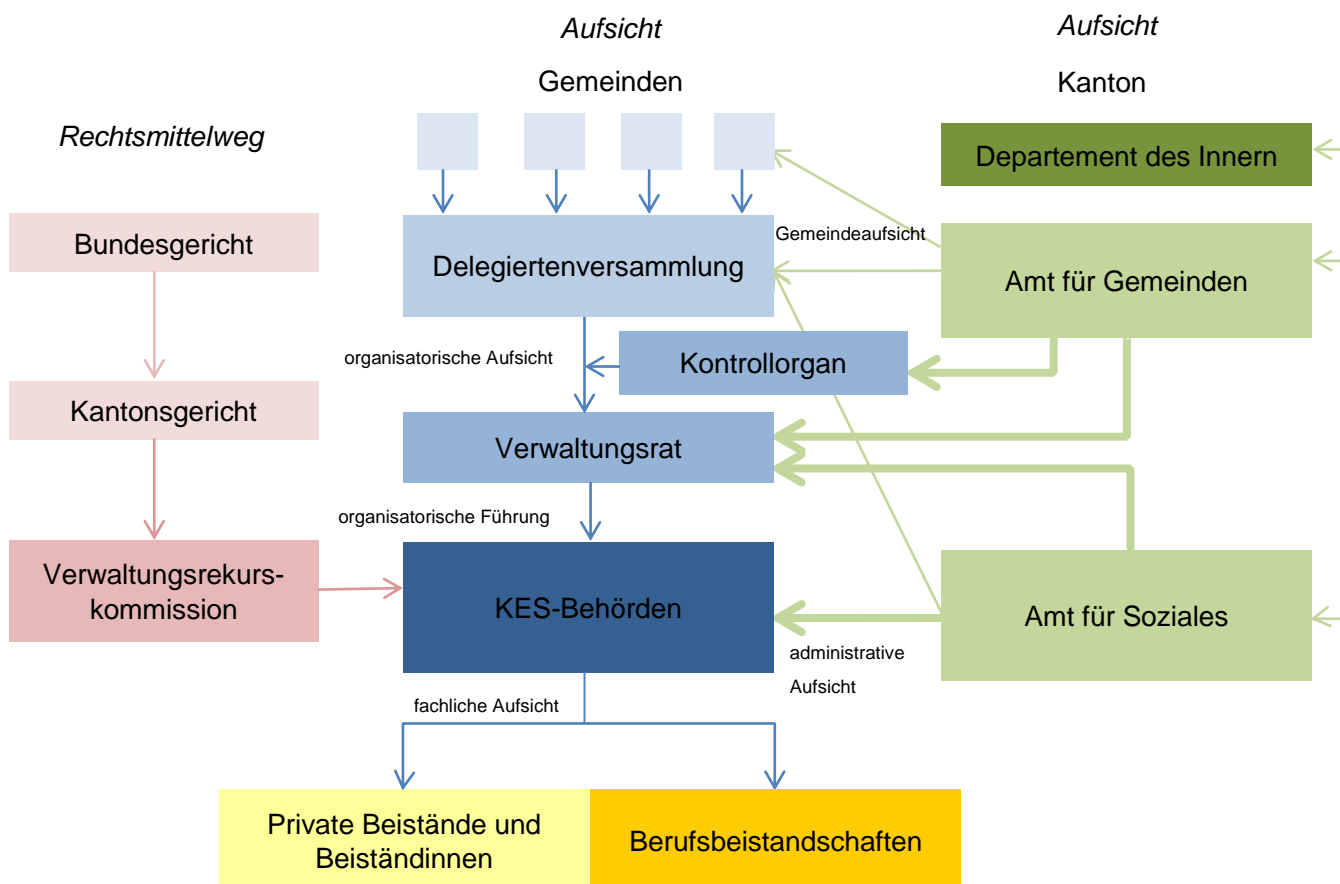
Die Prüfung, ob das neue Recht die erwartete Wirkung erzielt, ist nach der Aufbauphase vorgesehen. Aufgrund der heterogenen Struktur im Kanton ist die Wirkungsprüfung nur in einer engen Zusammenarbeit zwischen den KESB, deren Trägerschaften und dem Kanton möglich.

2 Ziel und Zweck des Aufsichtskonzept

Mehrere Organe nehmen Aufgaben in der Führung und Steuerung der KESB und in der Aufsicht wahr. Eine Klärung der jeweiligen Verantwortung, der spezifischen Aufsichtsaufgaben und der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den einzelnen Behörden und Organen ist deshalb unabdingbar. Das Konzept soll Basis sein, diese Klärung voranzutreiben. Es ist in den kommenden Jahren weiterzuentwickeln.

3 Aufsichtsbehörden, Aufsichtsorgane und Beschwerdeinstanzen

Die untenstehende Abbildung zeigt die beteiligten Behörden und Organe und deren Aufsichtsfunktionen auf.



Dieses Modell zeigt die Ausgangslage der Zweckverbände und der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen auf. Die Organe werden unterschiedlich bezeichnet.

Beim Sitzgemeindemodell übernimmt der Gemeinde- bzw. Stadtrat der Sitzgemeinde die Aufgaben des Verwaltungsrats. Der Einbezug der beteiligten Gemeinden erfolgt nicht in einer Delegiertenversammlung. Die Gemeinden delegieren die Aufgabe mittels Vereinbarung an eine Sitzgemeinde.

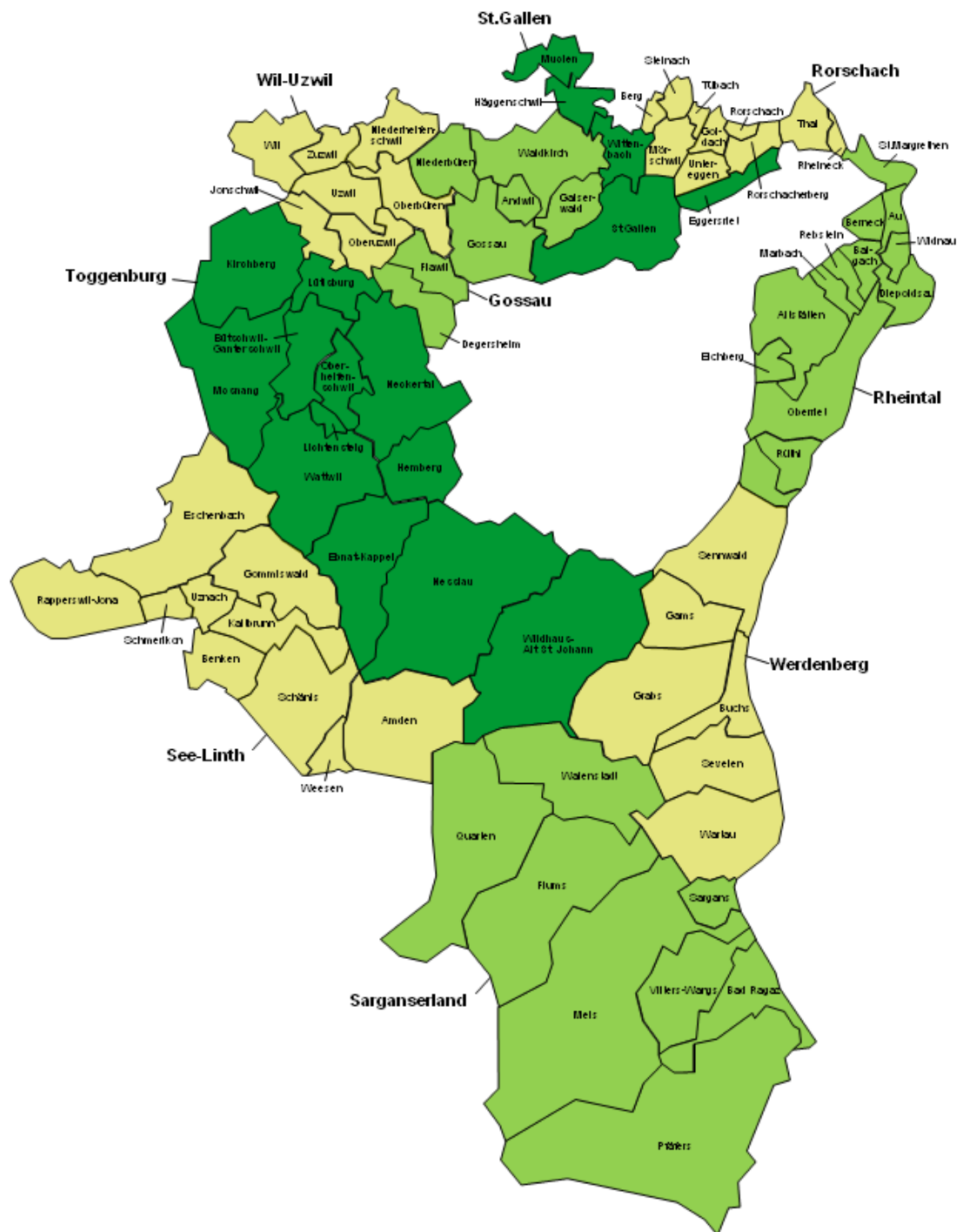
4 Aufgaben und Funktion der verschiedenen Gremien

4.1 Politische Gemeinden bilden Trägerschaft

Die politischen Gemeinden haben sich zu neun Regionen zusammengeschlossen und folgende Trägerschaftsvereinbarungen beschlossen:

- Vereinbarung über den Kindes- und Erwachsenenschutzkreis Region Gossau
- Vereinbarung über den Kindes- und Erwachsenenschutzkreis Toggenburg
- Vereinbarung über den Kindes- und Erwachsenenschutzkreis Wil-Uzwil
- Interkommunale Vereinbarung über die Regionale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Rheintal
- Vereinbarung über den Zweckverband «Kindes- und Erwachsenenschutz Region Rorschach»
- Vereinbarung über den Zweckverband «Soziale Dienste Sarganserland»
- Vereinbarung Zweckverband «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Werdenberg»
- Vertrag zur Übertragung der Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz an die Stadt Rapperswil-Jona
- Vertrag zwischen der Stadt St.Gallen und den politischen Gemeinden Eggersriet, Häggenschwil, Muolen und Wittenbach betreffend die Zusammenarbeit im Kindes- und Erwachsenenschutz

Die politischen Gemeinden bestimmen die Delegierten in die Zweckverbände oder die Trägerschaft der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen. In einigen Regionen bestimmen grössere Gemeinden oder Städte mehr als eine Vertretung.



Die politischen Gemeinden nehmen im Kindes- und Erwachsenenschutz und im Sozialbereich weitere Aufgaben wahr. Sie sorgen dafür, dass genügend Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Verfügung stehen und organisieren die betreuende und finanzielle-

Sozialhilfe. Im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe sorgen sie für den Kinder- und Jugendschutz, die Kinder- und Jugendberatung und die Kinder- und Jugendförderung. Im Bereich der Alterspolitik sorgen sie für eine angemessene Versorgung durch ambulante und stationäre Angebote. Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht setzt konsequent auf das Subsidiaritätsprinzip. Demnach hängt der Aufwand der KESB massgebend davon ab, ob in den vorgelagerten Systemen bereits Massnahmen ergriffen wurden und die Situation dadurch verbessert werden kann. Im Kinderschutz beschliesst die KESB Massnahmen, wenn das Kindeswohl gefährdet ist und die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe sorgen. Angebote zur Unterstützung und Beratung von Eltern und Kindern (z.B. Schulsozialarbeit, Erziehungs- und Familienberatung) haben daher einen massgebenden Einfluss einerseits auf die Anzahl der Meldungen an die KESB, andererseits auf die Möglichkeiten der KESB, ein Verfahren zur Abklärung einer Kindeswohlgefährdung ohne die Verfügung einer Massnahme abzuschliessen.

In den Regionen Sarganserland, Rorschach, Gossau und Wil-Uzwil gehören neben der Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes weitere Aufgaben, wie die Führung der Berufsbeistandschaft oder der Sozialberatungsstellen zum Zweck der Trägerschaft.

4.2 Organisatorische Aufsicht durch das oberste Organ

Die Delegiertenversammlung¹ ist das oberste Organ des Zweckverbands oder der Kindes- und Erwachsenenschutzeinrichtung. Ihre Aufgaben sind insbesondere:

- Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates;
- Wahl der Kontrollstelle;
- Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten der KESB;
- in den meisten Regionen auch Wahl der weiteren Mitglieder der KESB;
- Genehmigung von Voranschlag, Rechnung und Geschäftsbericht²;
- Aufsicht über Verwaltungsrat.

Bei den zwei KESB, die im Sitzgemeindemodell bestellt wurden, gibt es keine Delegiertenversammlung. Die Mitwirkung der beteiligten Gemeinden ist vertraglich geregelt.

4.3 Organisatorische Führung durch das strategische Organ

Der Verwaltungsrat (je nach Trägerschaft auch Vorstand oder Geschäftsausschuss genannt) ist das strategische Führungsorgan und führt die KESB organisatorisch. Der Verwaltungsrat formuliert die strategischen Ziele für die Behörde in Bezug auf Personalmanagement und –führung, Infrastruktur, Einbindung in regionale Strukturen, Vernetzung und Zusammenarbeit in der Region, Kommunikation usw. Auf die Entscheide der KESB im Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts - d.h. im Einzelfall - hat er keinen Einfluss. Dies unterscheidet die Befugnisse der öffentlich-rechtlichen Körperschaften im

¹ In der Region Rheintal ist der Beirat das oberste Organ mit denselben Aufgaben.

² Dient auch als Grundlage für das jährliche Reporting an die administrative Aufsicht.

Kindes- und Erwachsenenschutz im Vergleich zu Gemeindeaufgaben in anderen Bereichen.

Der Verwaltungsrat sorgt für die Arbeits- und Beschlussfähigkeit der KESB. Die strategische Führung umfasst demgemäss insbesondere:

- das Personalmanagement, insbesondere die Sicherstellung des gesetzmässigen Bestandes der Behörde, der Stellvertretung und Erreichbarkeit sowie der interdisziplinären Zusammensetzung;
- die Haushaltsführung (inkl. internes Kontrollsystem);
- die Aufbauorganisation und Eckwerte der Ablauforganisation (inkl. Risikomanagement);
- die Öffentlichkeitsarbeit.

Der Verwaltungsrat kontrolliert die operative Geschäftsführung im Hinblick auf:

- Umsetzung der strategischen Ziele;
- die Erstellung und Umsetzung einer zweckmässigen und effizienten Ablauforganisation;
- den wirtschaftlichen Umgang mit Ressourcen;
- die Informationspolitik.

Er legt dazu Inhalte, Umfang und Periodizität der Berichterstattung des KESB-Präsidiums an den Verwaltungsrat fest.

Der Verwaltungsrat prüft regelmässig, ob die Geschäfte fristgerecht erfüllt werden können, und trifft Massnahmen, wenn dies nicht der Fall ist.

Die Vertretung des Zweckverbands oder der Einrichtung gegen aussen obliegt in der Regel dem Verwaltungsrat oder dessen Präsidium bzw. Vorsitz, soweit dies nicht der Präsidentin oder dem Präsidenten der KESB übertragen wurde.

Soweit er diese Aufgabe nicht dem KESB-Präsidium delegiert, erstattet der Verwaltungsrat der administrativen Aufsichtsbehörde jährlich Bericht und informiert bei grundlegenden Veränderungen in der KESB (inkl. Personalwechsel).

Die Präsidien der Verwaltungsräte treffen sich regelmässig, um überregionale strategische Fragen zu besprechen.

4.4 Prüfung der Geschäftstätigkeit der Trägerschaft durch das Kontrollorgan

Das Kontrollorgan prüft die Amts- und Haushaltsführung der strategischen Behörde (Verwaltungsrat) im abgelaufenen Jahr sowie den Voranschlag. Insbesondere wird die Richtigkeit der Abrechnungen der auf die Vereinbarungsgemeinden entfallenden Kostenanteile kontrolliert. Das Kontrollorgan erstattet der Delegiertenversammlung Bericht.

4.5 Operative Führung der KES-Behörde durch den Präsidenten/die Präsidentin

Die Präsidentin oder der Präsident der KESB ist für die operative Führung der Behörde verantwortlich.

Das Präsidium klärt die Schnittstellen zu anderen Stellen in der Region und pflegt die Zusammenarbeit mit Ämtern und Fachstellen, insbesondere mit den Sozialämtern, der Psychiatrie, den Kreisgerichten, den Schulen und den Sozialberatungsstellen. Es kann die Zusammenarbeit mit einem solchen Partner einem (spezialisierten) Behördenmitglied übertragen.

Die KESB-Präsidien treffen sich regelmässig und arbeiten für die fachliche Entwicklung (Vollzugspraxis) überregional zusammen, können aber keine Entscheidungen für alle neun Behörden treffen. Jede Behörde ist autonom.

4.6 Geschäftsbearbeitung durch die Mitglieder der KESB

Die Mitglieder der KESB führen die Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). Sie entscheiden nach Art. 16 EG-KES in der Besetzung von drei Mitgliedern, wenn im EG-KES keine Einzelzuständigkeit vorgesehen ist. Die Mitglieder verfügen nach Art. 6 EG-KES über das notwendige Fachwissen und die entsprechende Berufspraxis, insbesondere aus den Bereichen der Rechtswissenschaft, Psychologie, Pädagogik, Sozialen Arbeit und Medizin.

Die Mitglieder der KESB sind verantwortlich für die Rechtmässigkeit der Verfahren und die ordentliche Geschäftsbearbeitung. Die Fachdienste (Abklärungsdienst, Revisorat) sind der KESB unterstellt und übernehmen unterstützende Aufgaben.

Die Mitglieder der KESB bestimmen, welche Abklärungen erforderlich sind. Sie beauftragen den internen Abklärungsdienst oder externe Stellen mit Abklärungen.

Die KESB setzen die Beiständinnen und Beistände ein und üben die fachliche Aufsicht über sie aus. Der Entscheid der KESB umfasst die Auswahl bzw. Ernennung der Beistandsperson und die Formulierung des Auftrags. Die KESB sorgt daneben für die Instruktion und die Kontrolle der Tätigkeiten der Mandatstragenden, insbesondere im Rahmen der periodischen Berichterstattung und ist gegenüber den Mandatstragenden weisungsbefugt.

Die KESB überprüft die Notwendigkeit und Wirksamkeit der angeordneten Massnahmen regelmässig.

Die KESB handelt bzw. entscheidet unabhängig (Art. 15 EG-KES). Die Mitglieder der KESB gehören weder einem anderen Organ der Trägerschaft, noch dem Rat oder der

Verwaltung einer an der Trägerschaft beteiligten politischen Gemeinde an (Art. 7 EG-KES).

4.7 Kantonale Aufsicht durch das Departement des Innern

Die Kantone sind in Bezug auf die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden verpflichtet, Aufsichtsbehörden vorzusehen (Art. 441 Abs. 1 ZGB). Der Bundesrat könnte Bestimmungen zur Aufsicht erlassen (Art. 442 Abs. 2 ZGB), hat aber bisher darauf verzichtet. Anlässlich einer Umfrage vom Juli 2011 hat die Mehrheit der Kantone eine Oberaufsicht des Bundes mit der Begründung abgelehnt, dass punktuelle koordinative Arbeiten bereits heute von der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (abgekürzt KOKES) erfolgreich wahrgenommen werden (Plenarversammlung KOKES, 11. September 2012).

Bei der Aufsicht im Kindes- und Erwachsenenschutz sind explizit auch die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) massgebend.

Für die generelle Aufsicht des Departementes des Innern über die Tätigkeit der Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften nach GG stehen die übergeordneten Führungsprozesse im Vordergrund (insbesondere Amtsführung und Organisation, Risikomanagement und IKS, kurz- und mittelfristige finanzielle Führung, Kreditmanagement). Die Bestimmungen des GG gelten sachgemäss auch für öffentlich-rechtliche Kindes- und Erwachsenenschutzeinrichtungen (Art. 4 EG-KES).

4.7.1 Administrative Aufsicht durch das Amt für Soziales

Die Aufsichtsbehörde hat die Aufgabe, über die gesetzmässige Organisation der KESB zu wachen, diese bei der korrekten Rechtsanwendung zu unterstützen und eine einheitliche Entwicklung der Praxis der KESB zu fördern (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011 zum EG-KES).

Im Kanton St.Gallen ist das Departement des Innern für die administrative Aufsicht über die KESB zuständig. Die Leitung der Abteilung Familie und Sozialhilfe im Amt für Soziales ist ermächtigt, für das Departement des Innern als administrative Aufsichtsbehörde über die KESB zu handeln (DI.A.30, Anhang 3 der Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41).

Die Aufsicht ist interdisziplinär (Soziale Arbeit, Recht, Psychologie) angelegt. Verschiedene Personen, die im Amt andere Aufgaben wahrnehmen, bearbeiten Aufgaben im KES.

In der Abteilung Familie und Sozialhilfe ist eine Fachperson Aufsicht KES zuständig für Abklärungen, ist Anlaufstelle für Anfragen und Beschwerden (aufsichtsrechtliche Hinweise) und unterstützt die Praxisentwicklung. Sie vertritt den Kanton St.Gallen und die neun regionalen KESB in der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES. Insgesamt stehen maximal 60 Stellenprozente für die Aufsicht zur Verfügung.

Die Aufsichtsbehörde ist im Einzelfall materiell nicht weisungsbefugt, kann aber bei generellen Verfahrens- oder Organisationsmängeln eingreifen. Die Aufsichtsbehörde kann somit nicht korrektiv auf Verfahren einwirken, präventiv aber Weisungen zu Rechtsanwendung, Verfahren und Organisation erteilen.

Beschwerden über die administrative Aufsichtstätigkeit können an die Amtsleitung oder an das Departement des Innern gerichtet werden.

Das Amt für Soziales hat verschiedene weitere Aufsichts- und Koordinationsaufgaben im Sozialwesen, die Berührungspunkte mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht haben. Insbesondere sind dies:

- Bewilligung und Aufsicht über stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Angebotsplanung und Beitragsausrichtung;
- Verbindungsstelle der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (inkl. Finanzierungsabwicklung ausserkantonaler Kinder- und Jugendheimaufenthalte);
- Bewilligung und Aufsicht über Pflege- und Adoptivfamilien und Aufsicht über Organisationen, die Dienstleistungen in der Familienpflege erbringen (Familienplatzierungsorganisationen);
- Bewilligung und Aufsicht über Wohn- und Tagesstrukturangebote für Menschen mit einer Behinderung sowie Angebotsplanung und Beitragsausrichtung;
- Bewilligung und Aufsicht über private Betagten- und Pflegeeinrichtungen, KVG-Zulassung von Betagten- und Pflegeheimen, inkl. Angebotsplanung und Controlling Pflegefinanzierung;
- interkantonale Verrechnung von Sozialhilfeleistungen;
- Beratung Sozialhilfevollzug;
- Koordination und Förderung Sozialberatung;
- Koordination im Kinderschutz (Arbeitsgruppe Kinderschutz).

4.7.2 Gemeindeaufsicht durch das Amt für Gemeinden

Das Amt für Gemeinden nimmt die Aufsicht insbesondere gegenüber der Delegiertenversammlung, der strategischen Behörde (Verwaltungsrat) und dem Kontrollorgan wahr. Dabei prüft es die Haushalts- und Amtsführung sowie die Tätigkeit des Kontrollorgans. Das Amt für Gemeinden übt keine Aufsichtsaufgaben gegenüber den KESB aus.

In Bezug auf die Organisation der KESB prüft das Amt für Gemeinden unter Einbezug des Amtes für Soziales:

- vor Konstituierung der Trägerschaften die Vereinbarungen der Zweckverbände und der öffentlich-rechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzeinrichtungen. Es genehmigt die Vereinbarungen von Zweckverbänden;
- periodisch die Organisation und Amtsführung (ordnungsgemässe Bestellung der Organe [Delegiertenversammlung, Verwaltungsrat, Kontrollorgan]) und die Aufgabenerfüllung durch den Verwaltungsrat bzw. das Kontrollorgan (insbesondere die Finanzkompetenzregelung und deren Umsetzung, das Risikomanagement und das IKS).

5 Einzelfallprüfung durch die Beschwerdeinstanzen

Die Praxis im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht entwickelt und festigt sich laufend. Den Rechtsmittelinstanzen kommt in dieser Entwicklung eine zentrale Rolle zu.

Als gerichtliche Beschwerdeinstanzen entscheiden:

- in erster Instanz die Verwaltungsrekurskommission (VRK);
- in zweiter Instanz das Kantonsgericht;
- in letzter Instanz das Bundesgericht.

Die gerichtlichen Beschwerdeinstanzen sind als einzige Instanz befugt, Entscheide der KESB im Einzelfall zu korrigieren. Sie haben keine Aufsichtsfunktionen, sondern beurteilen jeweils den Einzelfall.

6 Zusammenarbeit und Koordination in der Führung und Aufsicht

Die Öffentlichkeit erwartet nicht nur korrekte Rechtsverfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz, sondern eine qualitativ gute, wirksame und auch wirtschaftlich effiziente und kostenbewusste Umsetzung des neuen Rechts. Zur Erreichung dieser Ziele sind nicht nur die KESB, sondern auch die Führungsorgane und Aufsichtsbehörden sowie die vorgelagerten Systeme gefordert.

Die politischen Gemeinden haben keine direkte Aufsichtsfunktion über die KESB. Sie können ausschliesslich indirekt über die Delegiertenversammlung Einfluss auf die KESB ausüben. Die Gemeindevertretungen entscheiden in den Delegiertenversammlungen über die Ressourcen und wichtige Rahmenbedingungen der KESB, fühlen sich aber auch weiteren Ämtern und Stellen verpflichtet, auf die sie mehr Einfluss haben (z.B. Sozialämter). Dem Verwaltungsrat kommt deshalb eine zentrale Funktion als Mittler zwischen Gemeindeinteressen und KES-Interessen zu.

Zwischen dem Verwaltungsrat und dem Amt für Soziales gibt es einen Informations- und Koordinationsbedarf. Der Verwaltungsrat führt die KESB organisatorisch, muss aber in Bezug auf die Tätigkeiten der KESB auf deren Fachlichkeit vertrauen. Er gibt strategische Rahmenbedingungen vor, kann aber die Fachlichkeit der KESB nicht direkt prüfen. Die Aufsichtsbehörde prüft allgemein die rechtmässige Organisation der Behörde und der Verfahren und damit auch die fachliche Qualität der KESB. Hingegen kann die Aufsichtsbehörde nur bedingt Einfluss auf die Strukturqualität nehmen. Die organisatorische Qualität und die fachliche Qualität bedingen sich gegenseitig und können nicht unabhängig voneinander beurteilt werden. Für eine gesamthafte Beurteilung der Qualität der Auftragsbefüllung im ganzen Kanton sind gegenseitige Information erforderlich (z.B. Kenndaten). Ebenso sind Absprachen zur Behebung von allfälligen Schwächen oder Risikofaktoren notwendig. Letztlich müssen beide Aufsichtsorgane über genügend Steuerungswissen verfügen, um die KESB in ihrer Aufgabe gut zu unterstützen.

Für die operative Führung der KESB besteht eine grosse Herausforderung darin, dass sie die neuen gesetzlichen Bestimmungen mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen erfüllen muss, ohne dass bereits konsolidierte Erfahrungs- und Vergleichswerte bestehen. Die politischen Entscheidungsträger verlangen verständlicherweise zahlenbasierte Argumente, wenn die Ressourcen nicht ausreichen. Die KESB können aber noch keine Referenz- und Vergleichsdaten liefern. Ihre Aufgaben haben sich gegenüber dem vormaligen Recht qualitativ und quantitativ erweitert, weshalb ein Vergleich zwischen Vormundtschaftswesen und neuen KESB kaum verlässliche Anhaltspunkte bietet. Ebenfalls wenig berücksichtigt wurde bei der Einschätzung des Personalbedarfs der KESB die Aufbauarbeit und Informationstätigkeit, die insbesondere vom Präsidium viel Zeit erfordert und vor allem während der Aufbauphase im Alltagsgeschäft fehlten.

Die fachlich-inhaltliche Führung der Berufsbeistandschaften ist anspruchsvoll, weil die meisten KESB keinen Einfluss auf die Besetzung und die organisatorischen Rahmenbedingungen der Berufsbeistandschaften haben. Die neuen massgeschneiderten Massnahmen, die die KESB anordnen können, entfalten allerdings nur dann volle Wirkung, wenn die Umsetzung möglich ist. Das gilt besonders für die Beistandspersonen. Mit dem neuen Recht wurde das Ziel verfolgt, die private Vorsorge zu stärken. Somit sollten künftig mehr Privatpersonen Aufgaben für unterstützungs- und schutzbedürftige Personen wahrnehmen. Auch diese benötigen Unterstützung.

Die kantonale Aufsichtsbehörde steht vor der Herausforderung mit wenig Stellenressourcen neun interdisziplinäre Fachbehörden, die in einem komplett neuen Praxisfeld tätig sind, zu beaufsichtigen und zu unterstützen. Sie ist auf eine enge Zusammenarbeit mit den KESB-Präsidien und hohe Transparenz angewiesen, um die richtigen Prioritäten setzen und die Praxisentwicklung wirksam unterstützen zu können. Was eine gute Praxis ist, kann nur unter Einbezug der Erfahrungen und des interdisziplinären Wissens der KESB festgestellt werden. Die daraus resultierenden Erkenntnisse sind für die administrative Aufsichtsbehörde genauso relevant wie für die Verwaltungsräte.

Das Amt für Gemeinden beaufsichtigt die Trägerschaften als öffentlich-rechtliche Körperschaften und die Tätigkeit der Kontrollorgane im Rahmen der üblichen finanzorientierten Aufsicht über die Gemeinden. Das Amt für Soziales hat die Aufgabe, die ordnungsgemässe Umsetzung des Bundesrechts sowie des EG-KES zu überwachen und beaufsichtigt in Bezug auf die gesetzmässige Organisation daher sowohl KESB selbst als auch deren Trägerschaften. Schnittstellen sind dabei nicht zu vermeiden, weshalb die Ämter sich in Bezug auf die Aufsicht im KES absprechen und punktuell direkt zusammenarbeiten müssen.

Die KESB, ihre Trägerschaften sowie die Aufsichtsbehörden sind gefordert, die Erfahrungen, die mit der Umsetzung des neuen Rechts gemacht werden, der Öffentlichkeit zu vermitteln.

7 Aufsicht und Verantwortlichkeit

7.1 Haftung

Auch bei einer ordnungsgemässen Organisation und den notwendigen Vorkehrungen durch die Aufsichtsorgane, können beim Vollzug der Aufgaben Fehler passieren. Gerade im sensiblen Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes können diese Fehler zu Vermögens-, Sach- oder Personenschäden führen. Die Geschädigten haben ein Recht darauf, dass ihnen, sofern die Voraussetzungen für einen Schadenersatzanspruch erfüllt sind, der entstandene Schaden ersetzt bzw. ihnen eine Genugtuung zugesprochen wird. Das Bundesrecht sieht dies auch vor, indem es dem Kanton die Haftung dafür überträgt. Die bzw. der Geschädigte hat jedoch kein Anrecht, gegen die Person, welche den Schaden verursacht hat, Ersatzansprüche geltend zu machen. Die Behördenmitglieder bzw. die Angestellten der KESB sind somit vor Ersatzansprüchen zunächst geschützt. Hat der Kanton unter diesem Titel eine Schadenersatz- oder Genugtuungsleistung erbracht, steht ihm das Rückgriffsrecht auf die Trägerschaft der KESB zu. Auf jene Person, welche den Schaden verursacht hat, hat der Kanton somit auch kein Rückgriffsrecht. Für die Ersatzforderung des Kantons haftet ausschliesslich die KESB.

Für die Erfüllung der Aufgaben der zuständigen Aufsichtsorgane sind stets auch etwaige Haftungsfolgen relevant und mit zu berücksichtigen (vgl. zur administrativen Aufsicht Kapitel 8).

7.2 Risikoschutz

Der Kanton St.Gallen ist gegen das Risiko, aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmung (kausal) haftbar zu werden, nicht geschützt. Die finanziellen Folgen daraus sind jedoch über das Versicherungsprogramm des Kantons gedeckt.

Ein solcher Versicherungsschutz wird auch den Trägerschaften der KESB empfohlen, weil der Kanton bei einer etwaigen Haftung, u.a. aus vertraglicher Verpflichtung mit dem Versicherer, den Rückgriff nach den einschlägigen Bestimmungen auf die Trägerschaft nehmen wird. Ein bestehender Versicherungsschutz der KESB wird den Rückgriff des Kantons finanziell auffangen.

Von der Deckung des Haftpflichtversicherers sind allerdings Schäden ausgeschlossen, die vorsätzlich begangen worden sind. Nur in Teilen übernimmt der Haftpflichtversicherer Schäden, die auf Grobfahrlässigkeit zurückzuführen sind. Bei vorsätzlich oder grobfahrlässig begangenen Handlungen entstehen somit Deckungslücken in der Haftpflichtversicherung. Zur Sicherung vor Rückgriffsansprüchen des Kantons infolge grobfahrlässigem oder vorsätzlichem Handeln der Behördenmitglieder, Beamten oder Angestellten, hat die Trägerschaft der KESB die Möglichkeit, entweder der St.Galler Amtsbürgerschaftsgenossenschaft (ABG) beizutreten oder eine entsprechende Versicherung (Vertrauensschadenversicherung) abzuschliessen. Nur diese schliessen die finanziellen Lücken für grobfahrlässig oder vorsätzlich verursachten Schaden, nehmen selber jedoch Rückgriff auf die schadenverursachende Person.

8 Wirkungsprüfung

Für die Überprüfung der Wirkung der neuen Behördenorganisation wird eine enge Zusammenarbeit mit den Trägerschaften der KESB angestrebt.

Eine Prüfung der Auswirkungen des neuen Erwachsenenschutzrechts soll zudem im Kontext von geplanten Evaluationen auf Bundesebene erfolgen.

Teil 2: Vollzug der administrativen Aufsicht

9 Administrative Aufsicht

9.1 Unterstützung und Kontrolle

Die administrative Aufsicht hat sowohl unterstützende als auch kontrollierende Funktionen. Letztere stellen eine Pflichtaufgabe dar, müssen doch aufsichtsrechtliche Hinweise oder Beschwerden abgeklärt werden.

Die unterstützenden Funktionen sind ebenso wichtig, da sie präventiven Charakter haben. Die KESB bei der Klärung von Schnittstellen und der Entwicklung von fachlichen Standards zu unterstützen, kann zu einer Entlastung in der Aufsicht über die einzelnen KESB führen. Allerdings besteht bei diesen Beratungs- und unterstützenden Aufgaben sehr viel Ermessensspielraum und die Leistungen der Aufsichtsbehörde sind stark ressourcenabhängig.

Die KESB-Präsidien und das Amt für Soziales haben ihre Zusammenarbeit mit dem Grundlagenpapier vom 28. August 2014 vereinbart. Die administrative Aufsichtsbehörde unterstützt die KESB überregional unter anderem:

- bei der Klärung von Schnittstellen und der Zusammenarbeit mit Anspruchsgruppen (z.B. Schulen);
- durch die gemeinsame Bereitstellung von Informationen und Erkenntnissen, die sich aus der Erhebung von Daten bei den KESB (KOKES-Statistik), aus den aufsichtsrechtlichen Hinweisen, der Rechtsmittelauswertung und anderen Aufgaben ergeben;
- durch die Erstellung von Merkblättern, Empfehlungen und Instrumenten zu Frage- und Problemstellungen, die von allgemeinem überregionalen Interesse sind;
- bei der Erarbeitung von standardisierten Verfahren und Best-Practice-Prozessabläufen zur Harmonisierung der Praxis;
- durch die gemeinsame Konzeption und Planung von Informationsanlässen, Workshops oder Weiterbildungen.

Die kontrollierende Funktion der Aufsicht erfolgt mit verschiedenen Aufsichtsinstrumenten (siehe Kapitel 8.2.). Wenn Mängel festgestellt werden, kommen je nach Art und Ausmass unterstützende oder hoheitliche Interventionen in Frage.

Allgemeine Weisungen, Verfügungen (gegenüber einzelnen Behörden) oder Empfehlungen richten sich an den Verwaltungsrat der Trägerschaft, wenn sie insbesondere die Sicherstellung folgender Anforderungen betreffen:

- gesetzmässiger Bestand des Spruchkörpers;
- Beschlussfähigkeit der Behörde;
- Erreichbarkeit der Behörde während der Bürozeiten;
- korrekte fachliche Zusammensetzung der Behörde;
- Aufbauorganisation (z.B. fehlende Vorkehrungen zur Überprüfung der Vermögensverwaltung durch die Beiständinnen und Beistände).

Weisungen oder Empfehlungen richten sich an die Präsidentin oder den Präsidenten der KESB, wenn sie folgende Aspekte betreffen:

- Rechtmässigkeit der Verfahren;
- Amtsgeheimnis und Datenbekanntgabe;
- ordentliche Geschäftsbearbeitung (z.B. Eröffnung und Abschluss von Verfahren);
- Instrumente zur Qualitätssicherung und zur Überprüfung von Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit von angeordneten Massnahmen.

Weisungen oder Empfehlungen der Aufsichtsbehörde können sich entweder an eine einzelne KESB oder an alle KESB richten.

Die Verwaltungsratspräsidentin bzw. der Verwaltungsratspräsident wird über Weisungen an alle KESB oder Verfügungen, die an ihr KESB-Präsidium adressiert ist, informiert.

	Hoheitlich (Weisungsbefugnis)	Unterstützend (Beratung)
Träger	<p>Sicherstellung von:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gesetzmässigem Bestand des Spruchkörpers - Beschlussfähigkeit der Behörde - Erreichbarkeit der Behörde - fachlicher Zusammensetzung der Behörde - Aufbauorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung und Auswertung von Datenmaterial (Statistik, "Betriebsvergleiche/-analysen") - Zusammenarbeit bei Erarbeitung von Standards - Förderung des Austauschs zwischen den Regionen - Koordination und Moderation
KESB-Behörde	<p>Sicherstellung von:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rechtmässigen Verfahrensstandards - Datenbekanntgabe - ordentliche Geschäftsbearbeitung (z.B. Eröffnung und Abschluss von Verfahren) - Instrumenten zur Qualitätssicherung und zur Überprüfung von Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit von angeordneten Massnahmen (Evaluation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung bei der Erarbeitung von Standards, gegebenenfalls Verbreitung als Empfehlungen/Hilfsmittel für alle KESB-Regionen - Koordination und Unterstützung bei der Klärung von Schnittstellenfragen (Datenaustausch, Zusammenarbeit, Zuständigkeiten) mit anderen Behörden bzw. staatlichen Stellen
<p>Instrumente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bearbeitung aufsichtsrechtliche Hinweise - Visitationen - Auswertung Rechtsmittel und Haftungsfälle - Reporting durch Behörde - Statistik 		

9.2 Aufsichtsinstrumente

9.2.1 Prüfung von aufsichtsrechtlichen Hinweisen

Das Amt für Soziales nimmt jeden Hinweis ernst und klärt ab, ob ein aufsichtsrechtlich relevanter Sachverhalt vorliegt. Dazu werden den KESB vom Einzelfall abgeleitete generelle Fragen gestellt, die die KESB schriftlich oder mündlich beantworten. Ein aufsichtsrechtlicher Hinweis ist kein förmliches Rechtsmittel (z.B. wie die Beschwerde gegen eine Verfügung der KESB). Die Personen, die sich beschweren, werden dahingehend informiert, dass Abklärungen getroffen werden um allfällige generelle Mängel zu beheben. Auf ihren Einzelfall kann aber die Aufsichtsbehörde keinen Einfluss nehmen. In erster Linie dienen die aufsichtsrechtlichen Hinweise einem Erkenntnisgewinn für die Praxisentwicklung. So können z.B. Organisationslücken, Weiterbildungsbedarf, systematische Verfahrensmängel usw. erkannt und Massnahmen abgeleitet werden, die zur Qualitätsentwicklung beitragen. Bei schwerwiegenden oder wiederholten Problemen ordnet die Aufsichtsbehörde Massnahmen an bzw. verfügt die Behebung von Mängeln oder kann im Sinn der Ultima Ratio einschneidendere Massnahmen ergreifen (Art. 158 und 159 GG).

Die Prüfung der aufsichtsrechtlichen Hinweise wird mit oder ohne Massnahme formell abgeschlossen.

9.2.2 Behördenbesuche

Alle drei Jahre findet eine Visitation bei den KESB statt. Es werden Prüfungsschwerpunkte zu spezifischen Verfahrensabläufen und Geschäftsprozessen einschliesslich Instrumente der Qualitätssicherung festgelegt. Die Prüfungsschwerpunkte werden den KESB vorgängig mitgeteilt.

Regelmässig geprüft werden die Dokumentation und Aktenführung (inkl. Verfahrensdauer und Pendenzenkontrolle), Instrumente zur Überprüfung der Vermögensverwaltung sowie Infrastruktur und Sicherheit.

Die Ergebnisse der Visitationen werden in einem Bericht festgehalten und der Behörde und dem Verwaltungsrat zugestellt.

Nach Bedarf können zusätzliche Gespräche und Visitationen stattfinden.

9.2.3 Auswertung von Rechtsmitteln und Haftungsfällen

Zwischen der administrativen Aufsichtsbehörde und der Verwaltungsrekurskommission findet regelmässig ein Austausch statt. Die Erkenntnisse aus der Rechtsmittelauswertung dienen der Praxis- und der Qualitätsentwicklung. Sollten sich generelle Verfahrensmängel oder organisatorische Mängel zeigen, hat das Amt für Soziales Instrumente bzw. Massnahmen nach Art. 158 f. GG anzuwenden. Diese können einzelne KESB oder alle KESB betreffen.

Der Kanton haftet primär für Vermögens-, Sach- oder Personenschäden (vgl. Kapitel 2). Solche Haftungsfälle können ebenfalls Rückschlüsse auf organisatorische Mängel geben (z.B. Vorkehrungen zur Überprüfung der Vermögensverwaltung durch Beiständinnen und Beistände).

9.2.4 Reporting

Das Reporting dient einerseits der Aufsicht, andererseits werden darüber Daten generiert, die dem Kanton und den Gemeinden für die Aufgabenerfüllung dienen.

Sofern er dies nicht an das KESB-Präsidium delegiert hat, reicht der Verwaltungsrat jährlich bis Ende April folgende Unterlagen ein:

- Jahresbericht mit Jahresrechnung;
- das aktuelle und individualisierte Organigramm;
- Liste mit Namen, Funktion, Arbeitspensum, beruflicher Disziplin der Behördenmitglieder und des Fachdienstes.

Der Verwaltungsrat informiert die Aufsichtsbehörde, sofern er dies nicht an das KESB-Präsidium delegiert hat, verzögerungsfrei über:

- Personalwechsel in der Behörde mit Angaben zu Ausbildungsabschluss, Berufserfahrung und die Bestätigung der Unabhängigkeit der Behördenmitglieder;
- alle grundlegenden Veränderungen der Behörde (z.B. strukturelle Anpassungen);
- kritische Situationen, die die Aufgabenerfüllung und die Beschlussfähigkeit der KESB gefährden können, aufgrund von Ausfällen von Mitarbeitenden oder sonstigen kritischen Ereignissen;
- Personalwechsel im vorsitzenden Gremium.

9.2.5 Statistik und Auswertungen

Das Amt für Soziales erstattet jährlich zuhänden des Verwaltungsrats mit Kopie an die KESB-Präsidien Bericht mit Angaben zu:

- jährliche Statistik mit Kennzahlen, die einen Vergleich der regionalen KESB mit dem kantonalen Durchschnitt ermöglicht. Die Datengrundlage bildet die Statistik der KOKES.
- Informationen zu überregionalen Entwicklungen und Erkenntnissen aus der Aufsichtstätigkeit.

9.2.6 Strategiegelgespräche zwischen Verwaltungsrat, KESB-Präsidium und administrativer Aufsichtsbehörde

Zwischen dem Verwaltungsrat, dem KESB-Präsidium und der administrativen Aufsichtsbehörde finden sporadisch Strategiegelgespräche statt, in denen die Erkenntnisse aus aufsichtsrechtlichen Hinweisen, Behördenbesuchen, Rechtsmittelauswertungen, Reporting und Statistik besprochen werden können.

Wenn die Erkenntnisse eine einzelne KESB betreffen, findet das Gespräch mit der betreffenden KESB und deren Verwaltungsrat statt, damit die besonderen Herausforderungen in der Region beachtet werden können. Erkenntnisse, die überregional von Interesse sind, werden mit allen Verwaltungsratspräsidien und KESB-Präsidien besprochen.

Die Strategiegelgespräche können von allen Beteiligten einberufen werden.