

Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
im Kanton St.Gallen

Schlussbericht zuhanden des Amtes für Soziales im Kanton St.Gallen

Luzern, den 15. Juli 2016

IMPRESSUM

Autoren

Christof Schwenkel, Dipl.-Verw.Wiss. (Projektleitung)

Dr. Oliver Bieri

Dr. Stefan Rieder (Qualitätssicherung)

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 41 226 04 26

interface@interface-politikstudien.ch

www.interface-politikstudien.ch

Auftraggeber

Amt für Soziales des Kantons St.Gallen

Laufzeit

Dezember 2015 bis Juli 2016

Begleitgruppe

Erich Zoller, Stadtpräsident Rapperswil-Jona

Jörg Tanner, Gemeindepräsident Sargans

Glen Aggeler, Präsident KESB Toggenburg

Bruno Gschwend, Präsident KESB Rorschach

Elisabeth Frölich, Leiterin Abteilung Familie und Sozialhilfe, Amt für Soziales,
Kanton St.Gallen

Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Bieri, Oliver; Rieder, Stefan (2016): Evaluation der Kindes- und
Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amts
für Soziales im Kanton St.Gallen, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Hinweis

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Amts für Soziales des Kantons St.Gallen verfasst.
Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Projektreferenz

Projektnummer: 15-54

INHALTSVERZEICHNIS

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	4
Schlussfolgerungen zur Konzeption	5
Schlussfolgerungen zur Umsetzung	6
Schlussfolgerungen zu den Outputs	8
Schlussfolgerungen zu den Outcomes	9
Best Practices und Empfehlungen	11
I AUSGANGSLAGE UND ZIEL DER EVALUATION	16
1.1 Fragestellungen	17
1.2 Methoden	18
2 ERGEBNISSE ZUR KONZEPTION	20
3 ERGEBNISSE ZUR UMSETZUNG	24
3.1 Personelle Dotierung und Zusammensetzung	24
3.2 Zusammenarbeit innerhalb der KESB	27
3.3 Zusammenarbeit zwischen der KESB und weiteren Akteuren	27
4 ERGEBNISSE ZU DEN OUTPUTS	34
4.1 Spezifische Fallzahlen	34
4.2 Betriebskosten der KESB	40
4.3 Effizienz der KESB	43
5 ERGEBNISSE ZU DEN OUTCOMES	46
5.1 Wirkungen bei den Mitarbeitenden der KESB	46
5.2 Wirkungen aus Sicht der Anspruchsgruppen	46
5.3 Wirkungen auf die Folgekosten von Entscheiden	48
ANHANG I: GESPRÄCHSPARTNER/-INNEN	53
ANHANG II: ÜBERSICHT ZUR ORGANISATION DER KESB	55

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Am 1. Januar 2013 ist mit der Revision des Zivilgesetzbuches das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft getreten. Das neue Gesetz schreibt unter anderem vor, dass der Kinder- und Erwachsenenschutz einer Fachbehörde (französisch „autorité interdisciplinaire“) zu übertragen ist, wobei die Organisation der Behörden den Kantonen überlassen blieb. Zusammen mit der neuen Organisationsform hat der Gesetzgeber auch neue Aufgaben für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden definiert und neue Verfahrensvorschriften erlassen.

Im Kanton St. Gallen wurden die vor 2013 bestehenden 76 kommunalen Vormundschaftsbehörden durch neun Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) abgelöst. St.Gallen ist einer von sechs Kantonen, welcher die Organisation der KESB als Fachbehörde mit kommunaler oder regionaler Trägerschaft vorsieht. Dabei lässt das kantonale Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG-KES) den politischen Gemeinden viel Spielraum in der Organisation der (KESB), was zu einer heterogenen Organisation im Kindes- und Erwachsenenschutz innerhalb des Kantons führt.

Interface Politikstudien Forschung Beratung wurde beauftragt, eine Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen durchzuführen. Hierzu wurden unterschiedliche qualitative und quantitative Methoden eingesetzt. Es sind dies die Auswertung zentraler Dokumente, die Analyse der Resultate einer schweizweiten Online-Befragung der KESB für den Kanton St.Gallen, die Auswertung von Kennzahlen aller KESB im Kanton (mit Ergänzung und Validierung durch dieselbigen) sowie die Befragung von insgesamt 40 Personen in Einzelinterviews oder Gruppengesprächen. Da Interface auch für eine erste Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Auftrag des Bundes verantwortlich war, konnten neben den Resultaten aus der nationalen Online-Befragung auch die Ergebnisse einer Fallstudie (zur KESB Sarganserland) für die Evaluation im Auftrag des Kantons St.Gallen genutzt werden.

Der vorliegende Evaluationsbericht gliedert sich in fünf Kapitel. In Kapitel 1 werden die Ausgangslage und die Zielsetzung mit den Evaluationsfragen und einer detaillierten Beschreibung der Methoden aufgezeigt. Kapitel 2 widmet sich den Ergebnissen zur Konzeption des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen. Danach folgen in Kapitel 3 Ausführungen zur Umsetzung bei den neun KESB, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren gelegt wird. In Kapitel 4 illustrieren wir die Outputs der KESB und zeigen spezifische Fallzahlen sowie die Betriebskosten der KESB auf und vergleichen diese miteinander. Den Ergebnissen zu den Wirkungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen trägt schliesslich das fünfte und letzte Kapitel Rechnung.

Im Folgenden werden geordnet nach den Evaluationsgegenständen Konzeption, Vollzug, Output und Wirkungen die zentralen Schlussfolgerungen der Evaluation zusammengefasst. In einem weiteren Abschnitt werden davon ausgehend Informationen zu

Best Practices sowie Empfehlungen für Optimierungen im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz aufgezeigt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN ZUR KONZEPTION

Es werden derzeit drei unterschiedliche Modelle für die Organisation der Trägerschaft der KESB umgesetzt. Dabei haben sich die beiden KESB mit dem grössten Einzugsgebiet für ein Sitzgemeindemodell, die vier KESB mit einem kleineren Einzugsgebiet für eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und die drei KESB, in deren Einzugsgebiet am wenigsten Menschen leben, für einen Zweckverband entschieden. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass grundsätzlich alle drei Trägerschaftsvarianten für die Aufgabenerfüllung im Kindes- und Erwachsenenschutz geeignet sind. Die unterschiedlichen Arten der Trägerschaft ermöglichen es den Gemeinden, eine für sie passende Lösung zu finden, was der hohen Gemeindeautonomie im Kanton St.Gallen Rechnung trägt. Die Evaluation illustriert, dass das Modell der Trägerschaft die Arbeit der KESB jedoch weniger stark beeinflusst als die Organisation der Berufsbeistandschaften, Abklärungsdienste und vorgelagerten Dienste.

Die Regionenbildung kann insgesamt als stimmig betrachtet werden, da sie von geografischen Faktoren sowie bestehenden Formen der Zusammenarbeit geleitet worden ist. Die Grösse der Einzugsgebiete pro KESB liegt im Mittel bei 54'000 Einwohnern/-innen. Damit liegt der Kanton St.Gallen im Mittelfeld der Kantone der Schweiz. Der Empfehlung der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur Behördenorganisation der KESB, gemäss welcher pro Spruchkörper oder Kammer von mindestens 50'000 bis 100'000 Einwohnern/-innen auszugehen ist, tragen im Kanton St.Gallen nur zwei der neun KESB (Linth und Wil-Uzwil) Rechnung. Für die KESB in den Regionen Rorschach, Sarganserland, Toggenburg und St.Gallen liegen die entsprechenden Zahlen zwischen 40'000 und 45'000 Einwohnern/-innen pro Spruchkörper.

Es bewährt sich, wenn die KESB selbst für die Durchführung von Abklärungen verantwortlich sind. Mit Ausnahme der KESB Rheintal (im Kindes- und Erwachsenenschutz) und Wil-Uzwil (im Kinderschutz) ist dies in allen KESB der Fall. Der Vorteil der Organisation mit eigenen Abklärungsdiensten ist insbesondere darin zu sehen, dass eine bessere Abstützung für die Entscheidungsfindung im Spruchkörper sowie eine grössere Nähe zu den betroffenen Personen gewährleistet werden kann.

Hinsichtlich der Organisation der Berufsbeistandschaften ist eine organisatorische Verknüpfung mit der KESB als Schwäche im Hinblick auf die Unabhängigkeit zu sehen. Ansonsten sind sowohl bei Modellen mit einer Berufsbeistandschaft (und örtlicher Zusammenlegung mit der KESB) als auch bei Modellen mit mehreren kommunalen oder regionalen Berufsbeistandschaften Vorteile zu erkennen. Eine Organisation von Berufsbeistandschaft und KESB unter einem Dach trägt jedoch in jedem Fall dazu bei, den Austausch zwischen diesen Institutionen zu intensivieren.

Eine zentrale Erkenntnis zur Konzeption des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton St.Gallen ist, dass die befragten Akteure in den Regionen ihre jeweiligen Lösungen zur Organisation von KESB, Berufsbeistandschaft(en) und freiwilligen Diensten

(gegenüber anderen Modellen im Kanton) mehrheitlich befürworten. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben war es damit möglich, für die jeweilige Region passende Modelle zu finden, mit denen die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gemeinden berücksichtigt werden konnten.

In Bezug auf die Konzeption der Aufsicht zum Kindes- und Erwachsenenschutz kann festgehalten werden, dass das erarbeitete Aufsichtskonzept der Struktur und der Organisationsform im Kanton St.Gallen Rechnung trägt. Die geschaffenen Strukturen und Aufgaben der Aufsichtsorgane können als zweckmässig und angemessen beurteilt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN ZUR UMSETZUNG

Die Aufbauphase der neuen KESB war von teilweise grossen Schwierigkeiten geprägt. Hierzu gehörten insbesondere eine grosse Belastung der Behörden sowie hohe Fluktuationsraten beim Personal. Anfang 2016 ist eine Konsolidierung bei der Umsetzung festzustellen. So sind Prozesse heute weitgehend eingespielt und die Akzeptanz der KESB ist gestiegen. Nicht zuletzt hat zudem die Aufstockung des Personals der KESB (welche in acht von neun Behörden seit 2013 erfolgt ist) zu einer Normalisierung beigetragen. Zwar wird die Arbeitsbelastung der KESB nach wie vor als hoch beschrieben, jedoch ermöglichen es die aktuell vorhandenen personellen Ressourcen den KESB, professionell zu arbeiten. Die Vermeidung von kleinen Pensen in den Spruchkörpern wirkt sich zudem positiv auf die Umsetzung durch die Behörden aus.

Ende 2015 beschäftigten alle KESB im Kanton St.Gallen zusammen 127 Personen (zu 100 Vollzeitäquivalenten). Mit Ausnahme der KESB Region St.Gallen sind die Behörden ähnlich gross (zwischen 7.3 und 11.1 Vollzeitäquivalenten). Pro Einwohner/-in liegen alle neun KESB hinsichtlich ihrer personellen Dotierung in einen ähnlichen Bereich (zwischen 0.15 und 0.27 Vollzeitäquivalenten pro 1'000 Einwohner/-innen).

Die Interdisziplinarität ist bei den KESB im Kanton St.Gallen gewährleistet. Zwar ist der Anteil der Personen mit einer juristischen Ausbildung insgesamt hoch, jedoch sind auch bei den Juristinnen und Juristen oftmals noch andere Kompetenzen (z.B. im sozialen Bereich oder in der Pädagogik) vorhanden. Qualifizierte Personen mit einer nicht-juristischen Ausbildung sind in allen Spruchkörpern tätig, jedoch ermöglicht es die teilweise geringe Grösse der Behörden nur schwer, über Kompetenzen in allen notwendigen Disziplinen zu verfügen. Von Akteuren ausserhalb der KESB werden der verhältnismässig hohe Anteil von Juristen/-innen und der damit in Verbindung gesetzte höhere Formalismus teilweise kritisiert. Kritisch zu betrachten ist zudem die mangelnde Berücksichtigung der Geschlechterverteilung bei der Besetzung einer KESB.

Die *Zusammenarbeit zwischen den KESB* verläuft grossmehrheitlich gut. Das betrifft auf operativer Ebene vor allem die Übernahme von Fällen. Aber auch die Sitzungen zum fachlichen Austausch unter den KESB-Präsidien werden mehrheitlich positiv beurteilt. Bezüglich der Unverbindlichkeit der Beschlüsse in diesem Gefäss sind die Meinungen geteilt.

Bei der *Zusammenarbeit mit den Gemeinden* als zentrale Akteure (in der Trägerschaft der KESB, bei der Finanzierung der verfügbaren Massnahmen) besteht hingegen noch Optimierungspotenzial. Hier ist der Einbezug der Gemeinden nicht klar definiert. Insbesondere wird von Gemeinden ein Manko darin gesehen, dass die KESB teilweise nicht ausreichend über bevorstehende Entscheide informieren, insbesondere dann, wenn es sich um kostenintensive Massnahmen handelt. Die Evaluation der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes liefert keine Hinweise darauf, dass die Unabhängigkeit der KESB in ihren Entscheidungen aufgrund der kommunalen Trägerschaft der KESB durch die Gemeinden gefährdet ist. Im Vergleich mit anderen Kantonen kann hier auch die Tatsache, dass es zumindest bei Heimplatzierungen eine Kostenbeteiligung durch den Kanton, sowie einen Sonderlastenausgleich für stark belastete Gemeinden gibt, als Vorteil gesehen werden. Dies in dem Sinne, dass der Druck auf kleine Gemeinden mit hohen Folgekosten von Massnahmen, welche die KESB verfügt, zumindest teilweise aufgefangen wird.

Kritische Stimmen gibt es auch von Seiten der *Beistandschaften*. Gemäss den befragten Verantwortlichen sei der Formalismus der KESB heute zu hoch und die Verständlichkeit der Entscheide habe abgenommen. Weiter wird kritisiert, dass zu lange auf Entscheide der KESB gewartet werden muss und die Einschätzungen der Berufsbeistände zu wenig berücksichtigt werden. Private Personen, die Mandate für Beistandschaften übernehmen (PriMas) werden sowohl von den KESB selber als auch von den Berufsbeistandschaften als eine wichtige Unterstützung im Kindes- und Erwachsenenschutz betrachtet. Die Verantwortlichen der Berufsbeistandschaften sehen die PriMas als wichtige Entlastung. Da im Zusammenhang mit den neuen rechtlichen Vorgaben des Bundes und der Professionalisierung der KESB auch die Anforderungen an private Mandatsträger/-innen gestiegen sind, brauche es allerdings auch für deren Betreuung angemessene Ressourcen und Strukturen.

Die Zusammenarbeit zwischen den KESB und dem *Amt für Soziales* hat sich nach Aussagen der kantonalen Verantwortlichen sowie der Verantwortlichen der KESB verbessert. Die Beurteilung der Zusammenarbeit widerspiegelt unterschiedliche Erwartungen in Bezug auf die Rolle des Amtes für Soziales. Es gibt grundsätzliche Vorbehalte gegenüber der administrativen Aufsicht durch das Amt für Soziales. Namentlich liegen diese darin, dass die Stelle hierarchisch zu tief angesiedelt ist und die Mitarbeitenden keine juristische Ausbildung haben. Während sich einige Verantwortliche der KESB während der Aufbauphase mehr kantonale Standards oder Unterstützung bei der Erarbeitung von Formularen oder Merkblättern gewünscht hätten, steht eine Mehrheit der Befragten stärkeren Vorgaben durch den Kanton skeptisch gegenüber. Das Amt für Soziales hat unter anderem auch vorgesehen, den Aufbau der KESB bei Fragen zur Organisationsentwicklung zu unterstützen. Von den KESB wurden solche Dienstleistungen jedoch praktisch nicht nachgefragt.

Die interviewten Verantwortlichen der *Verwaltungsrekurskommission (VRK)* sind mit den Kontakten zu den KESB zufrieden und erkennen keinen Handlungsbedarf für Verbesserungen. Allenfalls könnten die Inhalte der Verfügungen im Rahmen von Weiterbildungen noch weiter vereinheitlicht und standardisiert werden.

Die befragten *Akteure im Bereich Kinderschutz* beurteilen die Zusammenarbeit mit den KESB dort positiv, wo persönliche Kontakte mit Ansprechpersonen aufgebaut werden konnten. Oft werden Behörden und Beistandschaften in der Praxis als überlastet erlebt. Der gegenseitige Austausch von vertraulichen Informationen, die der Schweigepflicht beziehungsweise dem Arztgeheimnis unterliegen, sollten nach Ansicht der befragten Akteure im Bereich Kinderschutz intensiviert werden. Weiter sollte die Vereinheitlichung von Schnittstellen und Prozessen zu einer Vereinheitlichung im ganzen Kanton und nicht zu zunehmender regionaler Differenzierung führen.

Die befragten Verantwortlichen aus dem *Bereich Erwachsenenschutz* sind mit der Zusammenarbeit der KESB grundsätzlich zufrieden. Alle Interviewten teilen jedoch die Ansicht, dass die Verfahrenswege und Bearbeitungszeiten bei Gefährdungsmeldungen zu lange sind. Durch eine zunehmende Standardisierung von Verfahren und Prozessen erhofft man sich hier künftig eine Verbesserung. Weiter äussern sich die Befragten auch in Bezug auf die Beistandschaften kritisch. Während die Berufsbeistände/-innen als chronisch überlastet wahrgenommen werden, fehlt es bei den privaten Beiständen/-innen an einer kontinuierlichen Betreuung und Begleitung.

Die Verantwortlichen der *Polizei und der Gerichte* sehen die Zusammenarbeit mit der KESB grundsätzlich positiv. Im Vergleich zum alten Modell mit kommunalen Vormundschaftsbehörden werden die Verfahren jedoch als formeller und langsamer beurteilt. Zudem wird bei der Abgrenzung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den KESB und der Staatsanwaltschaft Optimierungspotenzial wahrgenommen.

Auch die befragten Verantwortlichen aus dem *Bereich der Schulen* beurteilen die Qualität der Abklärungen und Entscheide der KESB positiv. Kritisiert wird jedoch der Austausch von Informationen im Zusammenhang mit Gefährdungsmeldungen. Hier gibt es nach Ansicht der Befragten zu wenige Rückmeldungen von Seiten der KESB. Kritisch werden auch die unterschiedlichen Strukturen der KESB beurteilt, welche sich dadurch bemerkbar machen, dass einzelne KESB im Bereich Kinderschutz keine eigenen Abklärungsstellen führen. Insgesamt erschwere die unterschiedliche Organisation nach Aussagen der Befragten die Standardisierung der Prozesse. Auch von den Akteuren im Bereich Schulen werden die Prozesse im Kinderschutz im Gegensatz zum alten System als langsamer und stärker formalisiert erlebt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN ZU DEN OUTPUTS

Die Analyse der zentralen Kennzahlen der KESB zeigt bei der Zahl der eingegangenen Gefährdungsmeldungen deutliche Unterschiede (von 1 bis 10 Gefährdungsmeldungen pro 1'000 Einwohner/-innen). Die genauere Betrachtung lässt jedoch darauf schliessen, dass Gründe hierfür vor allem in der unterschiedlichen Zählweise der Gefährdungsmeldungen zu finden sind. Diesbezüglich gibt es keine einheitliche Definition. Weiter ist davon auszugehen, dass die unterschiedliche Organisation der KESB sowie der vorgelagerten Dienste einen Einfluss auf die verschiedenen Kennzahlen haben.

Die Zahl der aktiven Dossiers ist im ganzen Kanton im Zeitraum von 2013 bis 2015 um rund 5 Prozent angestiegen. Dabei unterscheiden sich die Zahlen zu den aktiven Dossiers im Kinderschutz sowohl zwischen den Jahren als auch zwischen den KESB deutlicher als die Zahlen im Erwachsenenschutz. Die KESB der Region St.Gallen, welche für die mit Abstand grösste Stadt des Kantons zuständig ist, zählt die höchste Anzahl an aktiven Dossiers im Kindes- und Erwachsenenschutz pro Einwohner/-in.

Zum Ende 2015 wurden im ganzen Kanton für rund 8'000 Personen Mandate übernommen, der Anteil der von Privaten geführten Mandate beträgt 30 Prozent. Bei den privaten Mandatsführenden machen Mandate im Kinderschutz nur einen sehr kleinen Teil (7%) aus. Bei den Berufsbeistandschaften werden hingegen rund die Hälfte aller Mandate für Kinder und Jugendliche geführt.

Die Betriebskosten für die neun KESB im Kanton St.Gallen beliefen sich in den Jahren 2013 bis 2015 im Jahresmittel auf 12.3 Millionen Franken (Nettokosten ohne Berufsbeistandschaften). Dabei lagen die mittleren Nettokosten pro Einwohner/-in zwischen 18 Franken (Region Linth) und 33 Franken (Region Werdenberg). Mit der Gründung der KESB sind die Betriebskosten der Behörden im Kindes- und Erwachsenenschutz – insbesondere für kleinere Gemeinden – heute höher als unter dem Vormundschaftsrecht.

Die Einnahmen der neun KESB beliefen sich in den Jahren 2013 bis 2015 im Mittel auf 2.3 Millionen Franken. (hauptsächlich aus Gebühren). Der Kostendeckungsgrad lag damit bei 14.7 Prozent und ist etwas tiefer als der Kostendeckungsgrad aller KESB in der Schweiz im Jahr 2014 (16.5%).

Das Verhältnis der Nettokosten und der aktiven Dossiers erlaubt es, Einschätzungen über die Effizienz der KESB zu machen. Im Jahresmittel lassen sich dabei für die Jahre 2013 bis 2015 pro aktives Dossier Nettokosten von 1'308 Franken errechnen. Die KESB unterscheiden sich deutlich hinsichtlich der Effizienz. So ist bei den KESB mit den grössten Einzugsgebieten (Region St.Gallen, Region Linth, Rheintal) auch die Effizienz überdurchschnittlich hoch. Die geringste Effizienz ist bei den beiden kleinsten KESB (Werdenberg und Sarganserland) festzustellen. Gründe für die Unterschiede sind insbesondere im Potenzial für positive Skaleneffekten bei den grösseren KESB sowie in der Einbettung der KESB mit Sitzgemeindemodell in bestehende Verwaltungsstrukturen zu sehen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN ZU DEN OUTCOMES

Die Evaluation liefert Hinweise darauf, dass die Mitarbeitenden der KESB heute mit ihrer Tätigkeit weitgehend zufrieden sind. So ist es mit den bestehenden Strukturen und der Umsetzung möglich, Verfügungen in einer hohen (rechtlichen) Qualität zu erstellen, Entscheide ausreichend abzustützen und sich interdisziplinär auszutauschen. Ein Faktor, welcher sich negativ auf die Wirkungen der KESB (bzw. deren Wahrnehmungen durch die Öffentlichkeit) auswirkt, ist in der negativen Medienberichterstattung zu sehen. Insgesamt wird es von den Mitarbeitenden der KESB als grosse Herausforderung

rung empfunden, bei Klientinnen und Klienten sowie bei der Bevölkerung Verständnis und Akzeptanz für die Arbeit der Behörden herzustellen.

Aus Sicht der Mehrheit der befragten Personen bei den Anspruchsgruppen im Umfeld der KESB haben sich durch das neue Erwachsenenschutzrecht, die Schaffung der KESB und deren Arbeit positive Wirkungen für die betroffenen Personen (Schutzbedürftige) ergeben. Gegenüber dem alten Vormundchaftswesen ist es zumindest in einem Teil der Gemeinden ermöglicht worden, betroffenen Personen besser zu helfen. Unter anderem tragen hierzu die fundiertere Betrachtung der Fälle und die Massschneidung der Massnahmen durch die Fachbehörden bei. In Gemeinden, in welchen die Vormundschaftsbehörden bereits früher professionell gearbeitet haben, werden positive Wirkungen der Revision hingegen weniger klar erkannt.

Die Einschätzung der Verwaltungsrekurskommission (VRK), welche als erste gerichtliche Beschwerdeinstanz fungiert, lässt darauf schliessen, dass sich die Qualität der Verfügungen der KESB gegenüber der Qualität der Verfügungen der Vormundschaftsbehörden tendenziell verbessert hat. Insgesamt ist die Zahl der formellen Fehler zurückgegangen und eine grössere Objektivität bei Entscheiden zu erkennen. Weder bei der Qualität der Verfügungen noch bei der Zahl der Rekurse sind für die VRK systematische Unterschiede zwischen den neun KESB zu erkennen.

Bemerkbar für die betroffenen Personen macht sich heute die grössere Distanz zu den zuständigen Behörden. Hier haben sich in manchen Fällen vermutlich Verschlechterungen gegenüber dem alten System ergeben – dadurch, dass die Erreichbarkeit der Entscheidungsträger/-innen weniger niederschwellig ist und Verfahren aufgrund der formalen Anforderungen im neuen Bundesrecht länger dauern. Die grössere Distanz kann aber auch positiv bewertet und dahingehend interpretiert werden, dass die neuen Behörden eine grössere Unabhängigkeit und Fachlichkeit erlangt haben. In diesem Kontext muss auch erwähnt werden, dass bei den Betroffenen die Differenzierung zwischen der KESB als Entscheidungsgremium und den Berufsbeistandschaften als mandatführendes Gremium nicht immer klar ist. So wird generell die KESB kritisiert ohne dabei zwischen der Fachbehörde und der Berufsbeistandschaft zu unterscheiden.

Es lassen sich zudem drei Aspekte aufführen, die heute für Klientinnen und Klienten der KESB eine Verschlechterung gegenüber dem alten System darstellen können. Es sind dies höhere Komplexität und damit verbundene schwierigere Verständlichkeit von Verfügungen, eine grössere finanzielle Belastung durch Gebühren sowie höhere formale Anforderungen (z.B. an Berichte privater Mandatsträger/-innen).

Wie hat sich die Gründung der KESB auf die Massnahmenkosten ausgewirkt? Die Gemeinden haben für die Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen, in Pflegefamilien und für sozialpädagogische Familienbegleitungen in den Jahren 2012 bis 2014 jährlich im Mittel 16.8 Millionen Franken ausgegeben. Dabei muss berücksichtigt werden, dass nur ein Teil dieser Kosten auf die Entscheide der KESB zurückzuführen sind. So können Kinder auch durch die Jugendstaatsanwaltschaft oder auf Wunsch der Eltern platziert werden. Auch sozialpädagogische Familienbegleitung werden als freiwillige Massnahme ohne Entscheide der KESB genutzt.

Die Belastung der Regionen und Gemeinden für diese kostenintensiven Massnahmen im Kinderschutz fällt stark unterschiedlich aus und schwankt von Jahr zu Jahr. Der Vergleich der Gesamtkosten im Kanton im Jahr vor Gründung der KESB und den beiden Jahren danach lassen darauf schliessen, dass die Revision des ZGB und die Gründung der KESB keine grösseren Veränderung der Ausgaben für Massnahmen im Kinderschutz durch die Gemeinden zur Folge hatten. Als zentraler Faktor, um die Massnahmenkosten für die Gemeinden gering zu halten, sind gut arbeitende vorgelagerte Dienste zu nennen.

SUMMATIVE BEURTEILUNG

Auf der Grundlage der durchgeführten Analysen erfolgt insgesamt eine positive Beurteilung der KESB im Kanton St.Gallen. Die Behörden haben sich trotz anfänglichen Schwierigkeiten gut etabliert. Die Organisation als regionale Fachbehörden mit kommunaler Trägerschaft bewährt sich. Ein Wechsel, hin zu einem andern Modell, ist daher nicht angezeigt. Neben der neuen Organisationsform mussten auch neue Aufgaben und neue Verfahrensvorschriften umgesetzt werden. Dass ein solcher Prozess nicht reibungslos funktioniert zeigen auch die Erfahrungen aus andern Kantonen mit ähnlicher Organisation der KESB.¹ Die beteiligten Akteure – insbesondere die KESB-Präsidien und das Amt für Soziales – haben aus der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts bereits Lehren gezogen und Anstrengungen zur Verbesserung des Vollzugs unternommen. Diese Bestrebungen gilt es weiter zu verfolgen damit sich die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure weiter verbessern kann. Insgesamt wurden im Rahmen der Evaluation rund vierzig Personen interviewt. Dabei hat sich gezeigt, dass mit ein paar wenigen Ausnahmen die Mehrheit der Befragten mit der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zufrieden sind und die neu gebildeten Behörden gute Arbeit zugunsten schutzbedürftiger Kinder und Erwachsener leisten.

BEST PRACTICES UND EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage der Ergebnisse unserer Analysen formulieren wir zuhanden der Verantwortlichen des Kantons St.Gallen, der Trägerschaften der KESB sowie den KESB-Präsidien Empfehlungen für Best Practices und Optimierungen im Kindes- und Erwachsenenschutz.

Ausgehend von den drei im Kanton St.Gallen umgesetzten Modellen zur Organisation der Trägerschaften kann kein spezifisches Trägermodell favorisiert werden. In Bezug auf die Organisation von Abklärungsdiensten und Berufsbeistandschaften ergeben sich aber Hinweise für Best Practices:

¹ Vgl. Rieder, Stefan; Bieri, Oliver; Schwenkel, Christof; Hertig, Vera; Amberg, Helen (2016): Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Luzern. Download unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2016/2016-05-04/ber-interface-evaluation-kesr-d.pdf>.

- Es bewährt sich, wenn die KESB selbst für die Durchführung von Abklärungen verantwortlich sind – also einen eigenen Abklärungsdienst führen.
- Bei den Berufsbeistandschaften bewährt es sich, wenn diese in einer eigenen Körperschaft organisiert sind. Förderlich für einen guten Austausch zwischen KESB und Berufsbeistandschaft ist es zudem, wenn sich beide Organisationen im selben Gebäude befinden.

Grundsätzlich eignen sich alle im Kanton St.Gallen praktizierten Modellvarianten mit kommunalen Trägerschaften für eine effiziente und effektive Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Ein Wechsel auf ein anderes Organisations- oder Trägermodell ist daher nicht angezeigt. Differenzierter müssen jedoch die Unterschiede bei den einzelnen Varianten in den KESB-Regionen betrachtet werden. Aus Sicht der Trägerschaften und der KESB selber stellen die Differenzen bei der Organisation und Umsetzung kaum ein Problem dar. Vielmehr wird damit den unterschiedlichen Strukturen und den Bedürfnissen der Trägerschaften in den Regionen Rechnung getragen. Für die Aufsichtsbehörden und die verschiedenen kantonale tätigen Akteure im Kindes- und Erwachsenenschutz stellen die Unterschiede zwischen den einzelnen KESB-Regionen dagegen eine Herausforderung dar. Dass sich die entsprechenden Akteure eine Harmonisierung der Zusammenarbeiten beziehungsweise eine Standardisierung der Prozesse wünschen, ist daher nachvollziehbar. Trotzdem schlagen wir vor, dass der Gesetzgeber keine zusätzlichen Vorgaben zur Organisation und zu den Prozessen der KESB erlässt. Die kantonalen Verantwortlichen sollen jedoch über die Koordination des Austausches zwischen den KESB und weiteren Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz die Prozessqualität und die Standardisierung von bewährten Verfahren und Instrumenten unterstützen und fördern. Dabei gilt es, nicht nur die KESB alleine, sondern immer auch die Systeme der vorgelagerten und unterstützenden Dienste der verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure zu berücksichtigen.

Im Folgenden formulieren wir die aus Sicht der Evaluation angezeigten Empfehlungen zur Optimierung.

Empfehlungen 1: Konzeptionelle Vorgaben nicht vereinheitlichen

Wir empfehlen dem Gesetzgeber, auf eine Vereinheitlichung der verschiedenen Organisationsmodelle der KESB zu verzichten. Die gewählten Modelle tragen den regionalen Strukturen sowie der Gemeindeautonomie Rechnung. Es gibt keine Hinweise, dass die Organisationsformen der Trägerschaften die Aufgabenerfüllung der KESB beeinflussen. Obwohl sich bei den Berufsbeistandschaften je nach Organisationsform Vor- oder Nachteile ergeben können, soll der Entscheid zur Organisationsform der Trägerschaft überlassen werden.

Empfehlungen 2: Abklärungen sollen primär durch die KESB geführt werden

Wir empfehlen, dass Abklärungen primär durch die KESB geführt werden. Dadurch ergibt sich eine bessere Abstützung für die Entscheidungsfindung im Spruchkörper. Weiter kann damit internes und interdisziplinäres Know-how aufgebaut beziehungsweise genutzt werden. Zudem resultiert damit auch eine grössere Nähe zu den be-

troffenen Personen. Bei Bedarf sollen selbstverständlich vorgelagerten Dienste einbezogen werden.

Empfehlungen 3: Effizienzsteigerung statt personelle Aufstockung der Spruchkörper

Wir sehen derzeit keinen Bedarf für eine weitere personelle Aufstockung der Spruchkörper. Jedoch empfehlen wir, bei Standardgeschäften (insbesondere im Erwachsenenschutz) zugunsten der Effizienz und Bürgernähe vereinfachte Verfahren zuzulassen, welche den formellen Anforderungen an erstinstanzliche Entscheidung trotzdem gerecht werden. Dies würde sich nicht zuletzt auch positiv auf die Belastung der Berufsbeistandschaften sowie der privaten Mandatsträger/-innen auswirken. Ausserdem ist im Sinne der Effizienzsteigerung von kleinen Arbeitspensen abzusehen und auf die angemessene Verteilung von Disziplinen und Geschlechtern zu achten. Eine Zusammenlegung der KESB mit den kleinsten Einzugsgebieten (Werdenberg und Sarganserland) würde die Effizienz vermutlich steigern, müsste aber sorgfältig mit den Trägergemeinden, der Organisation der vorgelagerten Dienste und der Berufsbeistandschaften in diesen Regionen abgewogen werden.

Empfehlungen 4: Zusammenarbeit mit Gemeinden und Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz weiter verbessern

Die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden als zentrale Akteure (in der Trägerschaft der KESB, bei der Finanzierung der verfügbaren Massnahmen) ist zu verbessern. Mit Empfehlungen ähnlich wie im Kanton Zürich kann die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden verbindlicher geregelt werden.² Die bereits laufenden Bestrebungen zur Standardisierung dieser Zusammenarbeit sollen dahingehend fortgesetzt werden. Wir empfehlen weiter, Gemeinden mit einem hohen Informationsbedürfnis noch stärker bei bevorstehenden Entscheiden durch die KESB zu informieren und im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen Einblick in die Geschäfte der Behörde zu ermöglichen. Um die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz zu verbessern, soll proaktiver kommuniziert werden und Ansprechpersonen bei KESB und Gemeinden sollen klar benannt werden.

Empfehlungen 5: Kennzahlen zu Kosten und Leistungen besser erfassen

Wir unterstützen die Bestrebungen der KOKES und des Amtes für Soziales für eine einheitliche Erfassung und Meldung von Daten der einzelnen KESB. Wir empfehlen, die Erfassung und den Vergleich von Kosten- und Leistungsdaten weiterzuführen und wo nötig zu verbessern (z.B. eine einheitliche Erfassung der Gefährdungsmeldungen bei allen KESB).

² Vgl. <http://www.kesb-zh.ch/empfehlungen-f%C3%BCr-eine-gute-zusammenarbeit-zwischen-kesb-und-gemeinden>, besucht am 16. Juni 2016.

Empfehlungen 6: Betreuung der privaten Mandatsträger/-innen optimieren

Wir empfehlen, die Betreuung der privaten Mandatsträger/-innen weiter zu verbessern und die Wertschätzung der KESB für diese wichtigen Partner auszudrücken. Die bessere Betreuung der privaten Mandatsträger/-innen kann dabei neben der Entlastung der Berufsbeistandschaften auch zur positiven Verankerung der Akteure im Kindes- und Erwachsenenschutz in der Bevölkerung beitragen.

Empfehlungen 7: Harmonisierung der Prozesse

Die Evaluation hat ergeben, dass die Zusammenarbeit mit den KESB aus Sicht der verschiedenen – oft im ganzen Kanton tätigen Anspruchsgruppen – besser funktionieren könnte, wenn es weniger Unterschiede bei den Prozessen der einzelnen KESB geben würde. Wir empfehlen daher den Verantwortlichen des Kantons und der KESB, Prozesse und Verfahren durch gegenseitigen Austausch zwischen den neun KESB und den Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz zu harmonisieren. Formulare, Merkblätter, Kennzahlen und Standards für Berichte sollen aufgrund der Vollzugserfahrungen vereinheitlicht werden. Dazu sollen Richtlinien und Vollzugshilfen bereitgestellt werden. Die dafür notwendigen Kooperations- und Koordinationsgremien bestehen weitgehend. Das Amt für Soziales soll dabei die Koordination und Auswahl von inhaltlichen Schwerpunkten übernehmen. Je nach Bedürfnissen der betroffenen Akteure können entsprechende Informations-, Austausch-, oder Weiterbildungsanlässe auf regionaler oder kantonaler Ebene erfolgen.

Empfehlungen 8: Personelle Ressourcen bei KESB und Berufsbeistandschaften periodisch prüfen

In den meisten KESB wurden seit 2013 die personellen Ressourcen ausgebaut. Mittlerweile haben sich die neuen Behörden konstituiert und die Überführung von alten Massnahmen in das neue Recht ist erfolgt. Aktuell gibt es daher keinen dringenden Handlungsbedarf die Ressourcen der KESB im Rahmen der aktuellen Stellenpläne anzupassen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Auslastung der Behörden einen wesentlichen Einfluss auf die Dauer der Verfahren und die Qualität der Kommunikation hat. Wir empfehlen daher den kantonalen Aufsichtsbehörden und den Trägerschaften die Arbeitsbelastung bei der KESB und den Berufsbeistandschaften mittels geeigneter Kennzahlen zu erfassen und die Entwicklungen in ein bis zwei Jahren zu prüfen und neu zu beurteilen.

Empfehlungen 9: Ausgestaltung der vorgelagerten Dienste prüfen

Die vorgelagerten Dienste sollen dazu beitragen, dass das Handeln der KESB erst zu einem späten Zeitpunkt oder gar nicht notwendig wird. Zudem spielen vorgelagerte Dienste auch im fachlichen Austausch bei Abklärungen von Massnahmen eine wichtige Rolle für die KESB. Weil die vorgelagerten Dienste in den einzelnen KESB-Regionen unterschiedlich stark ausgebaut und organisiert sind, ist von einer unterschiedlichen Entlastungswirkung auf die KESB auszugehen. Wir empfehlen daher den Regionen, die

Ausgestaltung des subsidiären Systems (Sozialberatung, Erziehungsberatung, Mütter- und Väterberatung, Schulsozialarbeit) sowie die Zugänglichkeit und die Niederschwelligkeit der entsprechenden Angebote und Dienstleistungen zu prüfen.

Empfehlungen 10: Kommunikation mit der Öffentlichkeit verbessern

Ein negatives Bild der KESB in der Öffentlichkeit erschwert die Arbeit der Behörden massiv. Daher empfehlen wir, verstärkt über die Arbeit der KESB zu informieren und den Informationsstand der Bevölkerung zum Kindes- und Erwachsenenschutz durch eine aktive Kommunikation zu erhöhen. Hierzu müssen neben den KESB auch die Gemeinden in die Pflicht genommen werden. Bei den KESB gilt es die Schnittstellen zu den Akteuren im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes und den Betroffenen zu pflegen. Die KESB müssen sich dabei nicht zuletzt als Dienstleister sehen, die mit ihrem fairen, professionellen und situationsgerechten Umgang mit Betroffenen eine hohe Akzeptanz gewährleisten können.

I AUSGANGSLAGE UND ZIEL DER EVALUATION

Im Rahmen der Revision des Zivilgesetzbuchs (ZGB) hat das Bundesparlament das Vormundschaftsrecht durch das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) abgelöst. Ziel der Revision war es unter anderem, stigmatisierende Begrifflichkeiten zu beseitigen, das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen und die Familiensolidarität zu fördern, massgeschneiderte Massnahmen einzuführen, die Verfahrensrechte zu regeln sowie die Organisation und die Verfahren zu professionalisieren.³ Die Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts erfolgte per 1. Januar 2013. Der Gesetzgeber schreibt vor, dass der Kinder- und Erwachsenenschutz einer Fachbehörde (französisch „autorité interdisciplinaire“) zu übertragen ist, wobei die Organisation der Behörden den Kantonen überlassen blieb. Neben der Organisation der Behörden haben sich durch das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aber auch neue Aufgaben ergeben.

Im Kanton St.Gallen legt das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG-KES 912.5) fest, dass die politischen Gemeinden die „rechtmässige, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben nach den Bestimmungen des ZGB über den Kindes- und Erwachsenenschutz“ sicherzustellen haben. Zum 1. Januar 2013 wurden die 76 kommunalen Vormundschaftsbehörden von neun regionalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) abgelöst. Zwar erfüllen heute alle Gemeinden die Aufgaben in regionaler Zusammenarbeit, jedoch führt die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden zu einer heterogenen Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen.

Unterschiede zwischen den KESB im Kanton zeigen sich insbesondere hinsichtlich der Grösse, der Art der Trägerschaft (öffentlich-rechtliche Körperschaft, Zweckverband, Sitzgemeindemodell), der Organisation von Berufsbeistandschaften und Abklärungsdiensten sowie der Zusammenarbeit mit anderen Stellen. Zudem unterscheiden sich die KESB hinsichtlich spezifischer Kennzahlen (z.B. Betriebskosten und Leistungen) und hinsichtlich Outcomes, die auf die Tätigkeit der Behörden zurückzuführen sind.

Gut drei Jahre nach Inkrafttreten des neuen Rechts möchten die Verantwortlichen des Kantons St.Gallen die Behördenorganisation, die Umsetzung, die Leistungen und die Wirkungen evaluieren. Die unterschiedlichen Erfahrungen, die bei und mit den neun KESB in den letzten Jahren gemacht worden sind, sollen Hinweise darauf geben, welche Ansätze sich bewähren und wo Verbesserungspotenzial besteht.

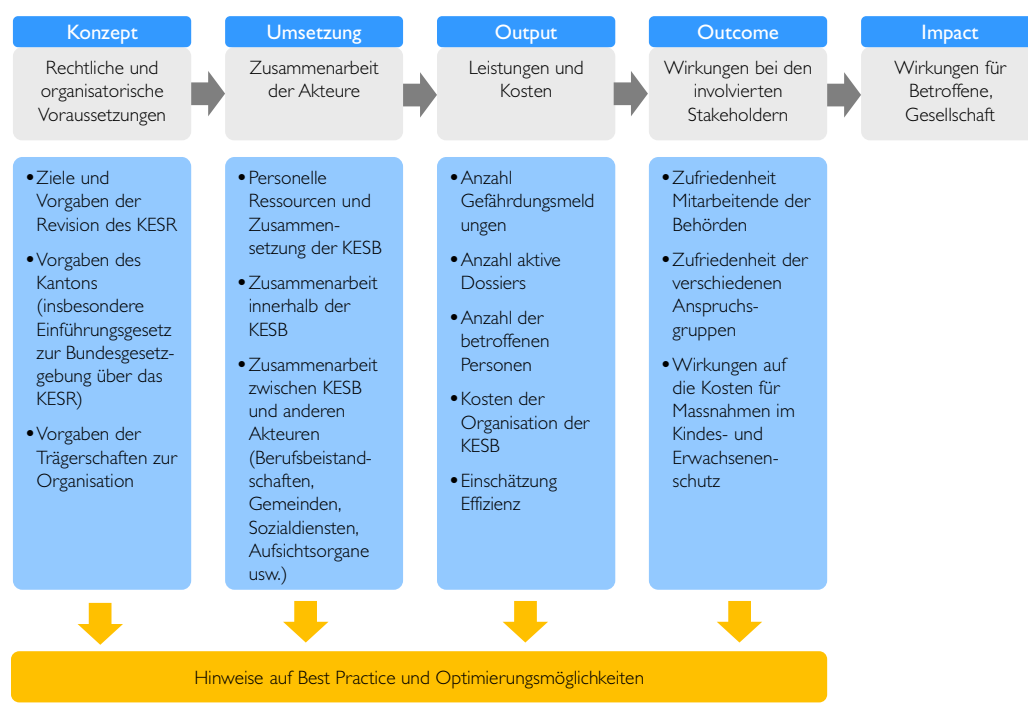
Interface Politikstudien Forschung Beratung hat ein Evaluationskonzept erstellt und wurde auf der Grundlage dieses Konzepts mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Im Folgenden werden die Gegenstände der Evaluation gemeinsam mit den Evaluationsfragen aufgeführt und das methodische Vorgehen wird dargestellt.

³ Bundesrat (2006): Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) 06.063.

1.1 FRAGESTELLUNGEN

Damit die Erreichung der Ziele und Wirkungen von Massnahmen oder Programmen erfasst und beurteilt werden kann, werden in der Evaluationswissenschaft sogenannte Wirkungsmodelle genutzt. Diese helfen, die angenommenen Funktionsweisen von politischen Massnahmen abzubilden und relevante Evaluationsfragen abzuleiten. Für die Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton St.Gallen gehen wir von dem folgenden Wirkungsmodell aus.

D 1.1: Wirkungsmodell mit Evaluationsgegenständen



Die Evaluation befasst sich zunächst mit den konzeptionellen Grundlagen (*Konzept*) für die Organisation im Kindes- und Erwachsenenschutz. Hierzu gehören neben den bundesrechtlichen Vorgaben und den Vorgaben gemäss dem kantonalen Einführungsgesetz über das KESR (EG-KES 912.5) die Vorgaben der Trägerschaften zur Organisation der KESB. Im Auftrag der Trägerorganisationen erfolgt die *Umsetzung* durch die neun regionalen KESB. Hier werden beispielsweise die Zusammensetzung und die personelle Ausstattung der Behörden untersucht. Ein Schwerpunkt wird auf die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz gelegt. Den nächsten Evaluationsgegenstand stellen die Leistungen (*Outputs*) der Behörden dar. Hierzu gehören unter anderem die Anzahl aktiver Dossiers und betroffener Personen. Ausserdem werden die Kosten der Organisation der KESB näher betrachtet und miteinander verglichen. Ein vierter Evaluationsgegenstand widmet sich den Wirkungen der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im Kanton St.Gallen, und namentlich den Wirkungen aus Sicht der zentralen involvierten Stakeholder (*Outcomes*). Zudem werden hier auch die möglichen Wirkungen auf die Kosten für Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz aufgezeigt. Gesamtgesellschaftli-

che Wirkungen sowie eine Untersuchung der Wirkungen aus Sicht der betroffenen Personen (*Impact*) sind nicht Gegenstand der Evaluation.

Entlang der identifizierten Evaluationsgegenstände lassen sich zentrale Fragen formulieren.

1. Fragen zur Konzeption
1.1 Welches sind die Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen der KESB?
1.2 Welches sind die Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen der Beistandschaften?
1.3 Gibt es Widersprüche in der Konzeption der KESB (Aufsicht versus operative Tätigkeit)?
2. Fragen zur Umsetzung
2.1 Wie sind die Ressourcen der KESB zu beurteilen?
2.2 Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten, Abklärungsstellen und Zuweisenden?
2.3 Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit mit den privaten und professionellen Beistandschaften?
3. Fragen zu den Outputs (Leistungen der KESB)
3.1 Wie sind die Leistungen der KESB (Anzahl der Abklärungen, Massnahmen, betroffene Personen) zu beurteilen?
3.2 Wie hoch sind die Betriebskosten der KESB?
3.3 Wie ist die Effizienz der KESB zu beurteilen?
4. Fragen zu den Outcomes (Wirkungen)
4.1 Wie zufrieden sind die Behördenmitglieder mit ihrer Arbeit/den Wirkungen ihrer Tätigkeit?
4.2 Wie beurteilen die Verantwortlichen der verschiedenen Anspruchsgruppen die Tätigkeiten der KESB?
4.3 Wie ist die Entwicklung der Kosten für Massnahmen zu beurteilen?
5. Fragen zur Best Practice und Optimierungen
5.1 Welche Erkenntnisse gibt es bezüglich Best Practice?
5.2 Welche Verbesserungen sind aufgrund der Evaluationsergebnisse einzuleiten?
5.3 Braucht es mehr Steuerung durch den Kanton?

Die Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Evaluationsgegenständen 1 bis 4 erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln zur Konzeption, Umsetzung, Outputs und Outcomes des vorliegenden Berichts. Erkenntnisse zu Best Practices und allfälligem Verbesserungsbedarf werden im Kapitel „Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ aufgezeigt.

1.2 METHODEN

Für die Durchführung der Evaluation sind die folgenden Methoden zum Einsatz gekommen:

- *Dokumentenanalysen*: Es wurden die zentralen Dokumente zum Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton St.Gallen ausgewertet. Hierzu gehören neben den ge-

gesetzlichen Grundlagen die Vereinbarungen der Trägerschaften der KESB; die Geschäftsberichte der KESB; Dokumente zur operativen Umsetzung in den Regionen, die uns von den KESB übergeben worden sind, sowie das Aufsichtskonzept des Kantons.⁴ Bei der Erarbeitung der konkreten Fragestellungen haben wir uns zudem auf einen bestehenden Entwurf des Amts für Soziales mit Fragen zur Wirkungsprüfung gestützt. Die vorliegende Evaluation konnte dabei allerdings nur einen Teil der dort aufgeführten rund 120 Fragen berücksichtigen.

- *Analyse der Resultate aus der nationalen Online-Befragung für den Kanton:* Ende 2015 wurde im Rahmen der nationalen Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Auftrag des Bundesamts für Justiz eine schweizweite Online-Befragung der KESB durchgeführt. Die Angaben der neun KESB aus dem Kanton St.Gallen wurden analysiert und bilden eine Grundlage für die Beschreibung der Organisation im Kanton. Zudem konnten aus der Online-Befragung Kennzahlen für die KESB im Kanton St.Gallen entnommen werden.
- *Datenanalysen:* Neben den Kennzahlen aus der Online-Befragung wurden Daten aus den Geschäftsberichten und der kantonalen Statistik ausgewertet. Allen neun KESB wurde ein Tabellenblatt mit Kennzahlen zur Validierung und Ergänzung zugestellt.
- *Persönliche Interviews und Gruppengespräche:* Es wurden insgesamt 40 Personen in leitfadengestützten persönlichen Interviews oder Gruppengesprächen befragt. Dabei wurden erstens auf kantonaler Ebene Gespräche mit verschiedenen Anspruchsgruppen geführt (Akteure der kantonalen Aufsicht, Akteure im Kindes- und Erwachsenenschutz, von Polizei/Gerichten und im Bereich Schule). Zweitens wurden in den Regionen Werdenberg, St.Gallen, Gossau und Rheintal je zwei Mitglieder des Spruchkörpers persönlich interviewt. Die Auswahl der vier Regionen erfolgte gemeinsam mit dem Auftraggeber und sollte gewährleisten, dass möglichst unterschiedliche Modelle zur Trägerschaft und Organisation im Kindes- und Erwachsenenschutz berücksichtigt werden konnten. Drittens wurden in eben diesen vier Regionen je ein Gruppengespräch mit zentralen Personen aus dem Umfeld der KESB durchgeführt. Pro Region nahmen je ein Gemeindepräsident, eine Vertreterin oder ein Vertreter der Berufsbeistandschaft oder der Sozialen Dienste sowie eine Vertreterin oder ein Vertreter eines kommunalen Sozialamts an den Gesprächen teil. Eine Liste mit den einzelnen Gesprächspartner/-innen findet sich in Anhang I.
- *Fallstudie Sarganserland:* Für die Evaluation im Auftrag des Bundes wurde die KESB Sarganserland im Rahmen einer Fallstudie genauer betrachtet. Hierzu wurden unter anderem drei Interviews bei der KESB sowie ein Gruppengespräch mit dem Vertreter einer Gemeinde, einer Vertreterin der Berufsbeistandschaft und einem Vertreter der Sozialen Diensten geführt.

⁴ Zudem hat sich die sehr gute und detaillierte Auseinandersetzung mit der Umsetzung im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht im Kanton St.Gallen in der Masterarbeit von Patrik Terzer (Präsident der KESB Werdenberg) für den vorliegenden Bericht als nützlich erwiesen, siehe Terzer, Patrik (2015): Ein Bericht über die Umsetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden als Fachbehörden im Kanton St. Gallen, unveröffentlichte Masterarbeit an der Hochschule Luzern, eingereicht am 14. Dezember 2015.

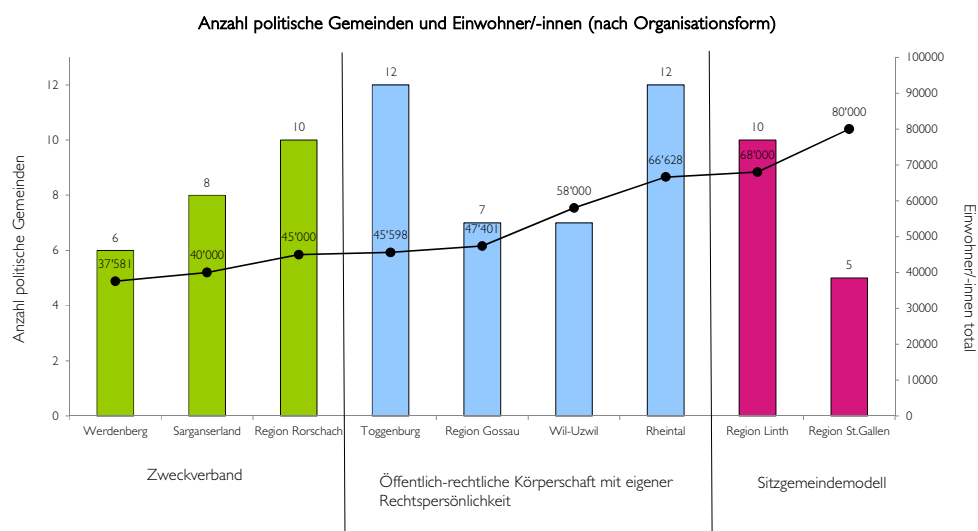
Gemäss dem Art. 2 EG-KES können die Gemeinden drei verschiedene Formen für die Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wählen. Es werden heute alle drei Möglichkeiten ausgeschöpft:

- Die KESB Region St.Gallen und Region Linth werden von den Städten St.Gallen und Rapperswil-Jona getragen. Weitere Gemeinden übertragen Aufgaben an diese beiden Trägerschaftsgemeinden.
- Die KESB Toggenburg, Region Gossau, Wil-Uzwil und Rheintal sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert.
- In der Region Rorschach, im Sarganserland und in Werdenberg haben sich die Gemeinden zu einem Zweckverband zusammengeschlossen, welchem der Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts obliegt.

Damit sind insgesamt neun KESB entstanden. Die Zahl der Gemeinden, für welche eine KESB zuständig ist, reicht von fünf (Region St. Gallen) bis zu zwölf Gemeinden im Toggenburg respektive Rheintal. In den persönlichen Gesprächen wird die Regionbildung mehrheitlich als stimmig betrachtet, wobei die Bildung der Regionen von strukturellen und geografischen Faktoren und einer bereits bestehenden Zusammenarbeit der Gemeinden geleitet wurde. In allen neun Regionen haben die Trägergemeinden die Aufteilung der Kosten für die KESB in den Vereinbarungen und Verträgen zu den KESB festgelegt. In der Regel wird dabei ein Schlüssel vereinbart, gemäss welchem sowohl die Einwohnerzahl als auch die Zahl der Fälle berücksichtigt werden. Vier KESB sind mit zwei Spruchkörpern (Rheintal, Werdenberg, Gossau und St.Gallen), die übrigen mit einem Spruchkörper organisiert.

Die folgende Darstellung illustriert die Zahl der Trägergemeinden und Einwohner/-innen in den neun Regionen und ordnet die KESB nach der Bevölkerungszahl im Einzugsgebiet.

D 2.1: KESB Regionen nach Anzahl Gemeinden und Einwohner/-innen



Quelle: Angaben der KESB.

Es lässt sich ein Zusammenhang zwischen der gewählten Organisationsform und der Einwohnerzahl beobachten. Während die beiden KESB mit dem grössten Einzugsgebiet als Trärgemeindemodell organisiert werden, sind die KESB in den kleinsten Regionen als Zweckverband organisiert.

Ein Vorteil des Trägerschafts- oder Sitzgemeindemodells liegt darin, dass der Aufbau der KESB in bestehenden und professionellen Strukturen einer städtischen Verwaltung erfolgen konnte. Nachteile können in der möglichen Gefährdung der Unabhängigkeit durch die enge Eingliederung an die Trärgemeinde (organisatorisch, personalrechtlich) gesehen werden.⁵ Die Gemeinden, die in einem Sitzgemeindemodell die Leistungen der KESB per Vertrag nutzen, können zudem weniger Einfluss auf organisatorische Fragen im Kindes- und Erwachsenenschutz nehmen. Letzteres kann ein Vorteil für ein Modell mit Zweckverband oder eigener Rechtspersönlichkeit sein, sich aber dann zum Nachteil entwickeln, wenn unterschiedliche Interessen der Gemeinden einen hohen Aufwand zur Konsensfindung notwendig machen. Zudem wird es als Schwierigkeit beschrieben, wenn Delegierte der Gemeinden (in Delegiertenversammlungen, Verwaltungsrat oder -kommission) nicht klar genug zwischen strategischen und fachlichen/operativen Fragen zu unterscheiden vermögen.

In den persönlichen Gesprächen wird jedoch deutlich, dass die Unterschiede in der Konzeption der KESB im Kanton St.Gallen weniger durch die Organisationsform der Trägerschaft der Behörde als durch die Organisation der Abklärungsdienste, Berufsbei-

⁵ Ein Rechtsgutachten im Auftrag des Kantons und der Stadt St.Gallen beschäftigt sich mit diesem möglichen Problem und empfiehlt, die Stellung der KESB Region St.Gallen organisations- und personalrechtlich stärker abzusichern. Gegen das Sitzgemeindemodell haben die Gutachter hingegen keine grundlegenden Bedenken, siehe Geiser, Thomas; Schindler, Benjamin (2015): Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen vom 30. September 2015, Universität St.Gallen.

standschaften und vorgelagerten Diensten bestimmt werden. Dies soll im Folgenden mit Beschreibung der Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Varianten näher erläutert werden. Eine Übersicht zu den Organisationsformen der KESB im Kanton St.Gallen findet sich in Anhang II.

Mit Ausnahme der KESB Rheintal und Wil-Uzwil⁶ sind die KESB selbst für die *Durchführung von Abklärungen* im Kindes- und Erwachsenenschutz zuständig. Hierfür wurden zum einen unterstützende Dienste aufgebaut, zum anderen übernehmen Mitglieder des Spruchkörpers (in mehr oder wenig enger Zusammenarbeit mit Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste) Aufgaben selbst. Letzteres wird von den Gesprächspartnern/-innen mehrheitlich befürwortet. Wenn Mitglieder des Spruchkörpers Sachverhalte selbst abklären und Augenscheine vornehmen, nutze dies der Entscheidungsfindung im Spruchkörper und diene dazu, eine grössere Nähe zu den betroffenen Personen herzustellen. Zudem sei die Arbeit der Behördenmitglieder dadurch attraktiver, was wiederum Auswirkungen auf die Personalrekrutierung habe. Vorteile einer Durchführung von Abklärungen durch die Gemeinden (wie es im Rheintal und in Wil-Uzwil teilweise der Fall ist) werden darin gesehen, dass für Klientinnen und Klienten die Trennung zwischen freiwilligen Diensten (z.B. Sozialberatung, Suchtberatung) und Abklärungsdiensten hier weniger stark akzentuiert wird und im Idealfall ein gutes Zusammenspiel zwischen Freiwilligkeit und der Durchführung von Abklärungen gewährleistet werden kann. Zudem wird in den persönlichen Gesprächen vereinzelt darauf hingewiesen, dass eine KESB Entscheide unabhängiger treffen könne, wenn Abklärungen durch Dritte gemacht würden. Insgesamt besteht bei den Gesprächspartnern/-innen aber weitgehender Konsens darin, dass die Verantwortung für Abklärungen bei der KESB liegen sollte. Insbesondere eine Konstellation, in welcher private Organisationen mit der Durchführung von Abklärungen beauftragt werden, wird dabei negativ betrachtet.

Die Organisation der *Berufsbeistandschaften* unterscheidet sich in den KESB-Regionen stark voneinander. Beispielsweise besteht im Sarganserland, in der Region Gossau und in Werdenberg durch einen gemeinsamen Standort und eine deckungsgleiche Trägerschaft von KESB und Berufsbeistandschaft eine grössere Nähe zur KESB. Im Sarganserland ist die Berufsbeistandschaft dabei sogar im KESB-Präsidenten unterstellt. Hingegen führen in der Region St.Gallen und dem Rheintal kommunale Dienste die Mandate. Im Rheintal sind dabei über eine vertragliche Zusammenarbeit zwischen mehreren Gemeinden heute zwei Berufsbeistandschaften tätig. Die organisatorische Verknüpfung zwischen KESB und Berufsbeistandschaft (wie im Sarganserland) wird von den Gesprächspartnern/-innen klar als Nachteil im Hinblick auf die Zuständigkeit zwischen entscheidendem und ausführendem Organ betrachtet. Hier könne es auch schwierig werden, eine unabhängige fachliche Aufsicht der KESB über die Beiständinnen und Beistände (gemäss Art. 33 EG-KES) zu gewährleisten. Eine örtliche Zusammenlegung von KESB und Berufsbeistandschaft wird hingegen mehrheitlich befürwortet, wobei die Vorteile eines fachlichen Austausches in den Vordergrund gestellt werden. Die Interviewpartner/-innen in den Regionen verweisen aber auch darauf, dass eine grössere

⁶ Die KESB Rheintal verfügt als einzige KESB im Kanton über keine eigene Abklärungsstelle: Sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz werden Dritte für die Durchführung von Abklärungen betraut. In Wil-Uzwil führen nur im Kinderschutz die Sozialdienste der Gemeinden oder externe private Organisationen Abklärungen durch, Abklärungen im Erwachsenenschutz fallen unter die Zuständigkeit der KESB.

Distanz zwischen KESB und Berufsbeistandschaften einen Vorteil im Hinblick auf die Klärung der Rollen bei der Umsetzung einer Beistandschaft habe – auch aus der Perspektive der Klientinnen und Klienten. Zudem werde den kommunalen Berufsbeistandschaften eine grössere Nähe zu den betroffenen Personen (und zu den freiwilligen Diensten) ermöglicht.

Vorgelagerte Dienste sollen dazu beitragen, dass ein Handeln der KESB erst zu einem späten Zeitpunkt oder gar nicht notwendig wird, beispielsweise, weil sich betroffene Personen für freiwillige Massnahmen entscheiden. Zudem sind sie wichtige Akteure für die Informationsbeschaffung bei der Durchführung von Abklärungen. Hier unterscheiden sich die KESB-Regionen dadurch, dass die freiwilligen (Beratungs-)Dienste unterschiedlich organisiert und unterschiedlich stark ausgebaut sind. Während beispielsweise im Rheintal und in der Region St.Gallen die Gemeinden (alleine oder im Verbund einzelner Gemeinden) Leistungen anbieten, arbeiten in Gossau, Werdenberg und im Sarganserland die Trägergemeinden der KESB auch bei den vorgelagerten Diensten zusammen. Dort wo Aufgaben im Sozialwesen hauptsächlich bei den einzelnen Gemeinden liegen, wird ein Vorteil in einer grösseren Bürgernähe sowie einer grösseren Handlungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden gesehen. Nachteile sehen die befragten Personen in einer geringeren Effizienz, in den grossen Unterschieden für die Betroffenen je nach Wohnort sowie im grösseren Koordinationsbedarf gegenüber einem integrierten Modell.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts stellen sich auch *Fragen zur Konzeption der Aufsicht*. Aufgrund der gewählten Organisationsform mit neun Trägerschaften kommt der Aufsicht sowie der Koordination der verschiedenen Aufsichtsorgane eine grosse Bedeutung zu. Diesem Aspekt wird im kantonalen Aufsichtskonzept zum Kindes- und Erwachsenenschutz vom April 2015 ausführlich Rechnung getragen. Dabei werden nicht nur die Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Organe beschrieben, sondern es wird auch ausführlich auf die Zusammenarbeit und Koordination in der Führung und Aufsicht eingegangen. Die Art und die Inhalte der Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten werden zudem detailliert geschildert. Das Aufsichtskonzept sowie die geschaffenen Strukturen und Aufsichtsorgane können daher als zweckmässig und angemessen beurteilt werden. Darüber hinaus weist das Aufsichtskonzept an mehreren Stellen auf konkrete Herausforderungen hin, welche im Rahmen der praktischen Umsetzung zu berücksichtigen sind.

Insgesamt zeigen sich die befragten Personen in den Regionen mehrheitlich zufrieden mit der Organisationsform ihrer KESB. Es sei im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben möglich gewesen, für die jeweilige Region passende Modelle zu finden, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Gemeinden soweit möglich Rechnung tragen würden. Einige Personen betonen dabei aber, dass sie ein Gerichtsmodell zur Organisation der KESB klar als eine bessere Lösung empfunden hätten.

In den ersten drei Jahren ihres Bestehens hatten die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen schwierige Aufgaben zu bewältigen. So mussten neue Behördenstrukturen mit zu grossen Teilen neuem Personal aufgebaut werden und Fälle der Vormundschaftsbehörden übernommen und in das neue Recht überführt werden. Diese Aufbauphase hat Zeit gebraucht und ist teilweise unter grossen Vorbehalten von Verantwortlichen der Gemeinden und bereits langjährig bestehender Akteure wie den Berufsbeistandschaften erfolgt. Zudem waren die Tätigkeiten der KESB erheblicher Kritik durch die Medien und die Bevölkerung ausgesetzt.

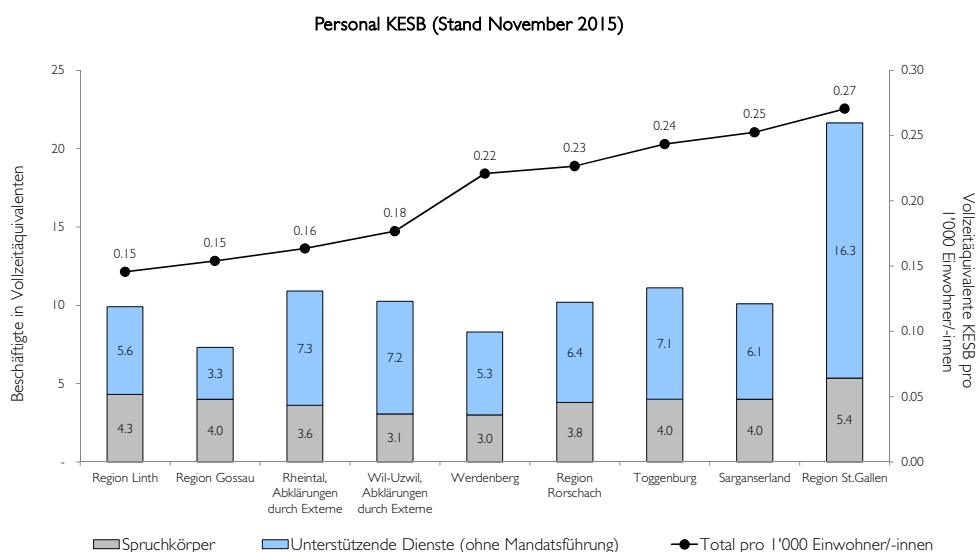
Aus Sicht der befragten Personen konnte bis 2016 aber eine Konsolidierung festgestellt werden. Prozesse seien heute eingespielt und die KESB werde als wichtiger Partner im Kindes- und Erwachsenenschutz von den Gemeinden, aber auch von anderen Stakeholdern akzeptiert. Auch habe die zurückgehende Fluktuation beim Personal der KESB gegenüber den Vorjahren zu einer Normalisierung beitragen können.

Im vorliegenden Kapitel zur Umsetzung widmen wir uns Fragen zur personellen Dotierung und zur Zusammensetzung der KESB, zur internen Zusammenarbeit in den Behörden sowie zur Zusammenarbeit zwischen der KESB und weiteren Akteurgruppen.

3.1 PERSONELLE DOTIERUNG UND ZUSAMMENSETZUNG

Eine wichtige Veränderung gegenüber der Situation Anfang 2013 ist die bessere Ausstattung der KESB mit Ressourcen. So wurde mit Ausnahme der Region Gossau bei allen Behörden Personal aufgestockt. Laut Gesprächspartnern/-innen in den Regionen ist die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden zwar auch 2016 teilweise noch hoch, die vorhandenen Ressourcen ermöglichen den KESB aber ein professionelles Arbeiten. Der Personalbestand der KESB per November 2015 wird in der folgenden Darstellung aufgezeigt. Die Balken zeigen die Zahl Vollzeitäquivalente auf (unterteilt nach Spruchkörper(n) und unterstützenden Diensten). Die Punkte illustrieren für jede KESB, wie viele Vollzeitäquivalente in der Region pro 1'000 Einwohner/-innen eingesetzt werden.

D 3.1: Ressourcen der KESB



Quelle: Angaben der KESB.

Am wenigsten Personal pro 1'000 Einwohner/-innen beschäftigen die KESB Region Linth und die KESB Region Gossau. Auch im Rheintal und in Wil-Uzwil (wo die KESB weniger stark in die Durchführung von Abklärungen involviert ist), ist der Personalbestand vergleichsweise tief. Mit 0.27 Vollzeitäquivalenten pro 1'000 Einwohner/-innen setzt die KESB Region St.Gallen die meisten Ressourcen ein. Die Darstellung zeigt zudem, dass nur in einer KESB (Region Gossau) die Spruchkörper mit mehr Ressourcen ausgestattet sind als die unterstützenden Dienste.

Wir haben ausserdem berechnet, wie viele Stellenprozente die Mitarbeitenden der KESB im Durchschnitt arbeiten. Hierzu wurden Mitglieder des Spruchkörpers und der Dienste zusammengenommen.

D 3.2: Stellenprozente pro Mitarbeiter/-in (Ende 2015)

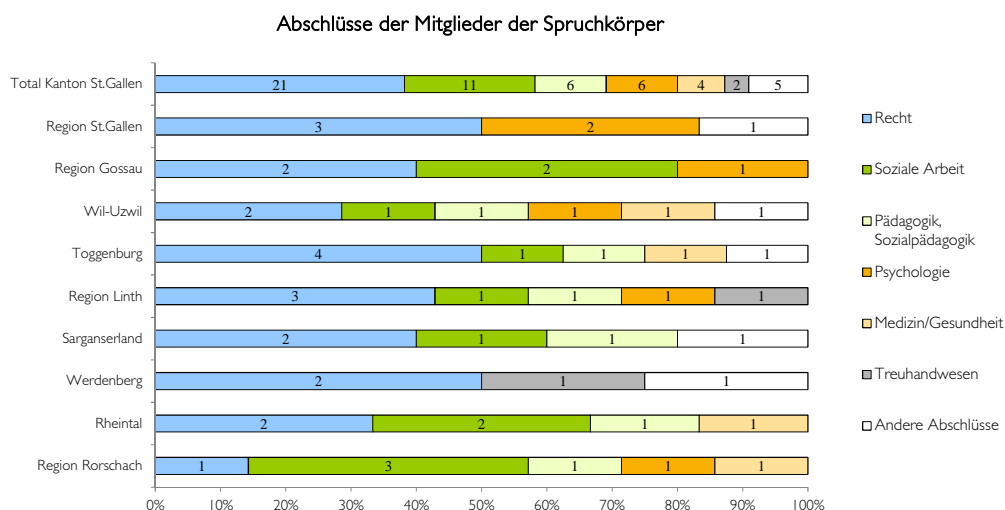
	Anzahl Mitarbeitende total	Anzahl Vollzeitäquivalente total	Stellenprozent pro Mitarbeiter/-in
Region Gossau	10	7.3	73%
Werdenberg	11	8.3	75%
Region Linth	13	9.9	76%
Sarganserland	12	10.1	84%
Region Rorschach	14	10.2	73%
Wil-Uzwil	14	10.4	74%
Rheintal	12	10.9	91%
Toggenburg	15	11.1	74%
Region St.Gallen	26	21.7	83%

Quelle: Angaben der KESB.

Die Höhe der Pensen liegt im Durchschnitt zwischen 73 und 91 Prozent. In den persönlichen Gesprächen in den Regionen wird es als Vorteil betrachtet, wenn Mitglieder des Spruchkörpers mit einem möglichst hohen Pensum beschäftigt werden können.

Gemäss Art. 6 EG-KES haben die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde über das notwendige Fachwissen und die entsprechende Berufspraxis, insbesondere in den Bereichen Rechtswissenschaft, Psychologie, Pädagogik, Soziale Arbeit und Medizin zu verfügen. Dabei ist es vorgeschrieben, dass mindestens ein Mitglied des Spruchkörpers ein juristisches Studium abgeschlossen hat. Betrachtet man die neun KESB nach der Vertretung von unterschiedlichen Abschlüssen im Spruchkörper, so ergibt sich folgendes Bild.

D 3.3: Fachlicher Hintergrund der Behördenmitglieder



Quelle: Angaben der KESB bei der Online-Befragung für die Evaluation des Bundesamts für Justiz. Bei mehreren Abschlüssen pro Person werden diese einzeln aufgeführt.

Insgesamt haben 21 Mitglieder der KESB im Kanton St.Gallen einen juristischen Abschluss. Juristen stellen damit die grösste Berufsgruppe in den Spruchkörpern dar. Andere Berufsgruppen sind unterschiedlich stark vertreten. Die Interviewpartner/-innen von Seiten der KESB betrachten die fachliche Durchmischung so wie sie heute ist mehrheitlich als positiv. Die Interdisziplinarität sei vorhanden. Es wird bemerkt, dass der Anteil Juristen/-innen zwar hoch sei, dass jedoch bei den Personen mit einer juristischen Ausbildung häufig auch Kompetenzen in anderen Bereichen (im sozialen Bereich oder der Pädagogik) vorhanden seien.

Von Seiten der Gesprächspartner/-innen ausserhalb der KESB wird der verhältnismässig hohe Anteil an Juristinnen und Juristen kritischer betrachtet. So trage dies zu einem grösseren Formalismus bei, unter welchem auch die Verständlichkeit der Verfügungen der KESB leide. Explizit wird zudem auf mögliche Nachteile der ungenügenden Vertretung von Männern bei der KESB Rheintal hingewiesen.

3.2 ZUSAMMENARBEIT INNERHALB DER KESB

Die Zusammenarbeit innerhalb der KESB wurde von den Interviewpartnern/-innen der befragten Behörden grundsätzlich positiv beurteilt. Wichtig dafür sei beispielsweise, dass die Kommunikation zwischen Behördenmitgliedern und weiteren Mitarbeitenden auf Augenhöhe stattfinde. Auch der interdisziplinäre Austausch könne im Grossen und Ganzen in der täglichen Arbeit gewährleistet werden. Wo in den ersten Jahren Anpassungen an die Organisation gemacht worden seien (z.B. mit einer Verringerung der Führungsspanne), habe dies auch positive Auswirkungen auf die interne Zusammenarbeit gehabt. Dort wo Personen nur für Aufgaben im Erwachsenenschutz und andere nur für Aufgaben im Kinderschutz zuständig seien, müsse jedoch darauf geachtet werden, dass die grössere Spezialisierung nicht auf Kosten der Zusammenarbeit und des Austausches innerhalb der Behörde gehe.

3.3 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER KESB UND WEITEREN AKTEUREN

Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden

Die Gemeinden stellen einen zentralen Partner für die KESB dar. Zum einen sind sie die Trägerorganisationen der Behörden und treffen Entscheide über die Organisation und zu strategischen Fragen. Zum anderen kommen die jeweiligen Wohnsitzgemeinden der betroffenen Personen subsidiär für die Kosten der Massnahmen auf, welche von den KESB verfügt werden.⁷ Weiter war die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden in der Aufbauphase davon geprägt, dass bei einem grossen Teil der Gemeinden Aufgaben an die KESB abgegeben werden mussten und die ehemaligen Verantwortlichen der kommunalen Vormundschaftsbehörden ihre Entscheidungskompetenzen verloren haben. Schliesslich sind die Gemeinden und namentlich die Sozialämter heute wichtige Partner für die tägliche Arbeit der KESB (z.B. bei der Beschaffung von Informationen in der Abklärungsphase, bei Gefährdungsmeldungen).

Die Gesprächspartner/-innen der KESB betrachten eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Gemeinden als sehr wichtig. Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit Gemeinden seien unter anderem darauf zurückzuführen, dass diese ihre neue Rolle im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes und die KESB als neuen Akteur nur schwer akzeptieren. Diese Wahrnehmung treffe jedoch nur vereinzelt auf Gemeinden zu und sei nicht zuletzt personenabhängig. In den persönlichen Gesprächen wird darauf hingewiesen, dass sich die Zusammenarbeit mit den KESB zwar seit 2013 teilweise verbessert habe, dass sie aber immer noch nicht optimal verlaufe. Es bestehe bei den Gemeinden das Bedürfnis, besser von der KESB über bevorstehende Entscheide informiert zu werden, insbesondere dann, wenn kostenintensive Massnahmen für die Ge-

⁷ Bei Aufhalten in Kinder- und Jugendheimen, die über die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) anerkannt sind, beteiligt sich der Kanton zu einem Drittel an den Kosten (Art. 43 Sozialhilfegesetz SG). Für Gemeinden, die überdurchschnittlich hohe Kosten für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen zu tragen haben, sieht ein soziodemografischer Sonderlastenausgleich darüber hinaus vor, dass der Kanton den überdurchschnittlichen Aufwand je Einwohner/-in der Gemeinde zu 55 Prozent ausgleicht. Dies gilt für die Unterbringung in Kinder- oder Jugendheimen, für die Unterbringung bei Pflegeeltern sowie für sozialpädagogische Familienbegleitungen.

meinden entstünden. Das Vorgehen, gemäss welchem die KESB beispielsweise bei der bevorstehenden Verfügung einer Platzierung in einem Heim bei den Sozialämtern Meinungen zu kostengünstigeren Alternativen einholt, wird von Gemeindevertretenden geschätzt. In der Praxis werde dies aber nicht immer gleich gut umgesetzt. Auch würde es begrüsst, wenn bei Massnahmen mit grossen Kostenfolgen die Gemeinden Einsicht in die häufig vorliegenden ausführlichen Begründungen der Berufsbeistandschaft nehmen könnten. Kritisch wird von Vertretenden der Gemeinden bemerkt, dass die KESB im Austausch mit den Gemeinden ihre Beschränkungen durch das Amtsgeheimnis zu weit auslege. Dort wo ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen Sozialämtern und KESB besteht, wird dies von den Gemeinden als gut befunden. Es müsse jedoch darauf geachtet werden, dass die zu besprechenden Themen nicht zu stark durch die KESB selbst gesteuert würden und dass Streitpunkte offen diskutiert werden könnten.

Zusammenarbeit zwischen KESB und Berufsbeistandschaften

Die Zusammenarbeit zwischen KESB und Berufsbeistandschaften hat sich insgesamt eingespielt, funktioniert aber gemäss den Gesprächspartnern/-innen nicht immer reibungsfrei. Es fällt auf, dass die Vertretenden unterschiedlicher Regionen je nach Organisationsform die Vorteile einer grösseren Nähe zur KESB (in Gossau, in Werdenberg) respektive einer grösseren Distanz zur KESB (im Rheintal) in den Vordergrund stellen. Laut den befragten Vertretenden der KESB wirkt sich eine grössere Nähe aber klar positiv auf die Zusammenarbeit mit den Berufsbeiständen/-innen aus. Dort, wo bereits vor 2013 Beistandschaften von mehreren Gemeinden im Verbund geführt worden waren, wird ein Vorteil der neuen Organisation darin gesehen, dass heute keine Koordination mit unterschiedlichen Vormundschaftsbehörden mehr notwendig sei, sondern dass durch die KESB ein einziger Ansprechpartner entstanden sei. Kritische Stimmen von Seiten der Beistandschaften weisen darauf hin, dass der Formalismus der KESB heute zu hoch sei. So würde zwar eine hohe juristische Qualität erreicht, die Tatsache, dass Berichte der Berufsbeistandschaften von den KESB umgeschrieben würden (z.B. Sachverhalte, Rechnungsbeschlüsse), würde aber zu Einbussen bei der Verständlichkeit führen und zudem die Effizienz der Arbeit der KESB negativ beeinflussen. Zudem entstehe für die Berufsbeistandschaften in solchen Fällen der Eindruck, nicht für die Klientinnen und Klienten, sondern für die KESB zu arbeiten. Weiter wird von Seiten der Berufsbeistandschaften kritisiert, dass zu lange auf Entscheide der KESB gewartet werden müsse und die Bürgernähe unter dem neuen System gelitten habe. Als weiteres Problem wird aufgeführt, dass der Spielraum der Berufsbeistandschaften durch die Massschneiderung von Massnahmen eingeschränkt werde und sich die KESB in Entscheiden zu wenig auf Einschätzungen der Berufsbeistände/-innen stütze, auch wenn diese schon lange ein Mandat für eine betroffene Person führten.

Zusammenarbeit zwischen KESB und privaten Mandatsträgern/-innen

Private Personen, die Mandate übernehmen (PriMas) werden sowohl von den KESB als auch von den Berufsbeistandschaften als eine wichtige Stütze im Kindes- und Erwachsenenschutz betrachtet. Die Rekrutierung von PriMas erfolgt in sechs Regionen durch die KESB selbst. In der Region Rheintal, in der Region St.Gallen und in Wil-Uzwil sind kommunale oder regionale Stellen für die Rekrutierung verantwortlich. Die Aufgaben für die Instruktion und Beratung der privaten Mandatsträger/-innen liegen mit Ausnahme der Region St. Gallen und Wil-Uzwil in der Verantwortlichkeit der KESB. Hierfür wurden bei den KESB teilweise eigene Stellen geschaffen, an welche sich PriMas

wenden können und welche auch Informationsveranstaltungen anbieten. Auch von den Gemeinden gibt es hier teilweise gut ausgebaute Angebote (z.B. in der Stadt St.Gallen). Die KESB betrachten es als wichtig, die Kontakte mit den PriMas zu pflegen. Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit (und in der Rekrutierung) ergeben sich im Vergleich zur Situation vor 2013 daraus, dass die formalen Anforderungen an PriMas gestiegen sind und die Versteuerung der Entschädigung der PriMas heute obligatorisch sei. Auch sei es für einige PriMas nicht verständlich, dass die KESB heute genauer auf Fehler in den Berichten hinweise, als dies bei den Vormundschaftsbehörden der Fall gewesen sei.

Von Seiten der Berufsbeistandschaften wird darauf hingewiesen, dass eine bessere Betreuung der PriMas dazu führen würde, dass weniger Mandate durch Professionelle geführt werden müssten, und damit die Berufsbeistandschaften entlastet würden. Es wird hier je nach KESB noch Verbesserungsbedarf gesehen.

Zusammenarbeit zwischen den KESB

Auf operativer Ebene erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den KESB insbesondere bei der Übernahme von Fällen und funktioniert laut Aussagen der befragten Personen grundsätzlich gut. Dem fachlichen Austausch sollen zudem die zweimonatlichen Treffen der KESB Präsidenten/-innen dienen. Die Sitzungen werden mehrheitlich als wichtig empfunden, sind aber nicht institutionalisiert und Beschlüsse sind nicht bindend. In den persönlichen Gesprächen mit den KESB gibt es Stimmen, die diese Unverbindlichkeit begrüssen. Andere Gesprächspartner/-innen würden sich eine stärkere Institutionalisierung wünschen und es begrüssen, wenn die KESB dadurch mit einer Stimme gegenüber dem Kanton und der Bevölkerung sprechen könnten.

Zusammenarbeit zwischen KESB und dem Amt für Soziales

Das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen ist zuständig für die administrative Aufsicht über die KESB. Dabei hat es 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. Dies macht es beispielsweise mittels der Durchführung von Visitationen bei ausgewählten KESB, des Erstellens von Statistiken für den ganzen Kanton, der Durchführung der vorliegenden Evaluation, der Begleitung und Förderung von fachlichem Austausch zwischen den Behörden und der Organisation von Weiterbildungsangeboten.⁸ Zudem prüft das Amt Aufsichtsbeschwerden gegen die KESB und ist in regelmässigem Austausch mit dem oder der Vorsitzenden der KESB-Präsidi.⁹ Mindestens halbjährlich finden Sitzungen der KESB-Präsidi gemeinsam mit einer Delegation des Amts für Soziales statt.

Dem Amt für Soziales stehen für diese Aufgaben heute 60 Stellenprozent zur Verfügung, welche auf drei Personen verteilt sind, die daneben anderweitige Aufgaben im Amt für Soziales wahrnehmen:

- 30 Stellenprozente stehen einer Fachmitarbeiterin zur Verfügung, welche vornehmlich für reguläre Aufsichtstätigkeiten (beispielsweise Abklärungen zu auf-

⁸ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011 zum EG-KES, Kapitel 3.6.

⁹ Gemäss dem 2014 erarbeiteten Grundlagenpapier zur Zusammenarbeit der KESB-Präsidi und dem Amt für Soziales ist ein monatlicher informeller Austausch vorgesehen.

sichtsrechtlichen Hinweisen), die Durchführung von Visitationen und die Prüfung des Reporting eingesetzt werden.

- 20 Stellenprozente stehen der Leiterin der Abteilung Familie und Sozialhilfe für die Zusammenarbeit mit den KESB, den weiteren Akteuren sowie für konzeptionelle Arbeiten und für aufsichtsrechtliche Handlungen im Sinn der Ermächtigungsverordnung zur Verfügung.
- 10 Stellenprozente werden durch die Leiterin Stab für juristische Abklärungen oder allgemeine Auslegungsfragen (z.B. Amtsgeheimnis) abgedeckt.

Die Organisation der Aufgabenerfüllung wurde im Frühling 2016 angepasst. Das Amt für Soziales hat die Aufgaben zur administrativen Aufsicht parallel zu den KESB begonnen, was es verunmöglicht hat, vor 2013 Standards oder gemeinsame Arbeitspapiere bereitzustellen. Dies wäre laut manchen Gesprächspartnern/-innen von Vorteil gewesen. Auch heute würde es ein Teil der Befragten begrüßen, wenn mehr Standards und Vorlagen vorliegen würden (z.B. um Fragen der Gebühren einheitlicher zu regeln, ein gemeinsames Template für Beschlüsse). Die Mehrheit der Befragten der KESB steht stärkeren Vorgaben des Amts für Soziales aber skeptisch gegenüber und verwehrt sich zum Teil auch der Verwendung von Merkblättern und Mustervorlagen des Kantons. Diese Ablehnung ist auch auf generelle Vorbehalte gegenüber der administrativen Aufsicht durch das Amt für Soziales zurückzuführen. Namentlich liegen diese darin, dass die Stelle hierarchisch zu tief angesiedelt sei und die Mitarbeitenden keine juristische Ausbildung hätten. Zudem wird die Notwendigkeit der administrativen Aufsicht teilweise auch grundsätzlich in Frage gestellt (die Einzelfallprüfung sei ja durch die Beschwerdeinstanzen gewährleistet).

Die genannten Vorbehalte werden auch vom Amt für Soziales selbst als Faktor beschrieben, der die Zusammenarbeit mit den KESB erschwere. Jedoch hätte sich die Kooperation mit den einzelnen Behörden verbessert und funktioniere insbesondere auf bilateraler Ebene mittlerweile gut. Auch die KESB sehen eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Amt für Soziales. Dabei wird auch auf die Bedeutung des Amts für die Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen hingewiesen. Die Gründung einer verbindlichen kantonalen Organisation der KESB-Präsiden (z.B. als Verein) wird von Seiten der KESB derzeit jedoch mehrheitlich als nicht notwendig erachtet.

Unklar scheint, inwiefern das Verständnis für die Rolle des Amts für Soziales zwischen dem Kanton und den KESB sowie anderen Akteuren deckungsgleich ist. Beispielsweise sieht der Kanton eine Aufgabe des Amts für Soziales auch darin, den KESB Unterstützung in Fragen von Organisationsentwicklung und -beratung zu leisten. Von den KESB wurden solche Dienstleistungen bislang jedoch praktisch nicht nachgefragt.

Zusammenarbeit zwischen KESB und Verwaltungsrekurskommission
Die Verwaltungsrekurskommission (VRK) ist die erste gerichtliche Beschwerdeinstanz und befugt, Entscheide der KESB im Einzelfall zu korrigieren. Die Interviewten der VRK sind zufrieden mit den Kontakten zu den KESB. Zu Beginn der neuen Organisationsform waren die KESB ausserhalb der Bürozeiten nicht zu erreichen. Dieser Punkt sei aber geklärt worden: Es liegen der VRK heute die direkten Nummern der KESB-Verantwortlichen vor und die Kontaktnahme funktioniere gut. Bezüglich Optimierung

der Kontakte und der Zusammenarbeit erkennen die Verantwortlichen der VRK keinen dringenden Handlungsbedarf. Allenfalls könnten die Inhalte der Verfügungen im Rahmen von Weiterbildungen noch weiter vereinheitlicht und standardisiert werden. Entsprechende Inputs wurden bereits mit dem Amt für Soziales besprochen.

Zusammenarbeit zwischen KESB und Akteuren im Kinderschutz

Die externen Akteure im Kinderschutz beurteilen die Zufriedenheit bezüglich der Zusammenarbeit mit der KESB und den Berufsbeistandschaften unabhängig von den Organisationsmodellen in den einzelnen Regionen. Dort, wo persönliche Kontakte mit Ansprechpersonen aufgebaut werden konnten, funktioniert die Zusammenarbeit nach Angaben der Befragten gut und beeinflusst auch die Zufriedenheit entsprechend. Oft würden jedoch Behörden und Beistandschaften in der Praxis als überlastet erlebt. Der gegenseitige Austausch von vertraulichen Informationen, die der Schweigepflicht beziehungsweise dem Arztgeheimnis unterliegen, sollte nach Ansicht der Befragten verbessert werden. In der Praxis würden sich immer wieder Widersprüche und unterschiedliche Auslegungen der beruflichen Schweige- und Mitteilungspflicht ergeben. Insgesamt besteht bei den befragten Akteuren im Kinderschutz der Wunsch nach einer Vereinheitlichung von Schnittstellen und Prozessen innerhalb des ganzen Kantons. Die bisher dazu gestarteten Initiativen seien nur von einzelnen KESB aufgegriffen worden. Es herrsche daher eine gewisse Enttäuschung, dass auf der Ebene der KESB-Präsiden nicht mehr erreicht werden konnte und entsprechende Kontakte zu jeder einzelnen KESB gesucht werden müssten. Ein Beispiel für die unterschiedlichen Standards sind die Berichte zur Rechenschaftsablage, welche durch die privaten Beistände eingereicht werden müssen. Hier sollten gemäss einigen Akteuren im Kinderschutz die Standards zwingend vereinheitlicht werden. In diesem Zusammenhang begrüssen die Befragten die Erstellung und Verbreitung regionaler Informationsmaterialien über die gemeinsame kantonale Website grundsätzlich. Die Informationsmaterialien, Hilfsmittel und Formulare sollten aber zu einer Vereinheitlichung und nicht zu zunehmender regionaler Differenzierung führen. Schliesslich äussert sich auch hier eine befragte Person in Bezug auf die Unabhängigkeit der KESB von Gemeinden und Trägerschaften kritisch. Dies weil die Trägerschaften für die personellen Ressourcen von Behörden, Beistandschaften und Abklärungsstellen verantwortlich sind und die Gemeinden grösstenteils für kostenintensive Massnahmen aufkommen müssen.

Aus Sicht der KESB wird die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Stakeholdern im Kinderschutz mehrheitlich als unproblematisch beschrieben. Es werden aber – insbesondere je nach Ausbau der vorgelagerten Dienste sowie der personellen Besetzung – Unterschiede erkannt. In einigen Gesprächen mit den Vertretenden der KESB wurde explizit auf die gute Zusammenarbeit mit Sozial- und Jugendarbeitern/-innen der Gemeinden und Regionen sowie mit Mitarbeitenden der schulpyschologischen Dienste hingewiesen. Als Verbesserungswürdig wird die Zusammenarbeit zwischen den KESB und dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (KJPD) beurteilt. Aus der Sicht des KJPD ist die Dauer der Entscheidungsfindung bei den KESB zu verbessern. Für die KESB stehen dagegen die wenig dienstleistungsorientierten Gutachten des KJPD zur Diskussion.

Zusammenarbeit zwischen KESB und Akteuren im Erwachsenenschutz

Die Zusammenarbeit mit den KESB wird von den befragten Akteuren im Bereich Erwachsenenschutz mehrheitlich als zufriedenstellend beurteilt. Positiv beurteilt wird die Professionalisierung bei Abklärungen und Entscheiden. Diese werden in den meisten Fällen sachlich und fachlich nachvollziehbar erlebt. Dennoch ergeben sich einige Aspekte, welche nach Ansicht der Befragten verbessert werden sollten. Alle Interviewten sind der Ansicht, dass die Verfahrenswege und Bearbeitungszeiten bei Gefährdungsmeldungen zu lange sind. Dies insbesondere bei Fällen, die als unkompliziert erachtet werden. Es könne dies dazu führen, dass Übergangslösungen wahrgenommen werden müssten, für welche die Akteure im Erwachsenenschutz eigentlich keinen Auftrag hätten und für die damit auch keine Finanzierung bestehe. Durch eine zunehmende Standardisierung von Verfahren und Prozessen erhofft man sich hier künftig eine Verbesserung. Gemäss den befragten Stakeholdern zeigen sich die unterschiedlichen Organisationsformen der KESB darin, dass je nach KESB andere Anforderungen an Abklärungen (durch die befragten Akteure im Erwachsenenschutz) gestellt werden. Die Kontakte und die Zusammenarbeit mit den KESB konnten durch Absprachen und schriftliche Vereinbarungen teilweise institutionalisiert werden. Dass die Initiativen dazu vornehmlich durch die einzelnen Verantwortlichen der befragten Institutionen erfolgen mussten, wird als mangelndes Interesse der KESB wahrgenommen. Jedoch gibt es hier aber auch ein gewisses Verständnis für die Prioritäten der KESB. Trotzdem konnte wegen den personellen Fluktuationen und der hohen Fallbelastung nicht mit allen KESB eine geregelte Zusammenarbeit aufgebaut werden. Schliesslich äussern sich die Befragten auch zu den Beiständen und Beiständinnen kritisch. Während die Berufsbeistandschaften als chronisch überlastet wahrgenommen werden, fehle es bei den privaten Beiständen an einer kontinuierlichen Betreuung und Begleitung. Diesbezüglich werden die bereits erfolgten Initiativen zu Information und Weiterbildungen der privaten Beistände begrüsst.

Von Seiten der KESB wird auf keine grundsätzlichen Probleme in der Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren und vorgelagerten Diensten im Erwachsenenschutz hingewiesen. Jedoch sei auch hier die Zusammenarbeit personenabhängig und könne sich je nach Region unterscheiden. Auch sei es teilweise schwierig, bei Fachstellen an die richtigen Personen zu gelangen. Neben Pro Senectute und pro Infirmis wird auch auf die Bedeutung von Selbsthilfegruppen im Bereich des Erwachsenenschutzes hingewiesen.

Zusammenarbeit zwischen KESB und Polizei/Justiz

Die befragten Verantwortlichen bei Polizei, Gericht und Staatsanwaltschaft sind mit der Zusammenarbeit mit der KESB grundsätzlich zufrieden. In der Zusammenarbeit würden sich jedoch Unterschiede beim Know-how und bei den Erfahrungen mit unterschiedlichen Fällen zeigen. Dies betreffe sowohl die Behörden als auch die Berufsbeistandschaften. Diese Beurteilung erfolgt unabhängig von den Organisationsformen der einzelnen KESB und Berufsbeistandschaften. Vielmehr zeigen sich Differenzen zwischen Stellen mit eher stabilem Personalbestand und solchen mit grösseren personellen Fluktuationen. Während die geschaffene Distanz sowie die Erhöhung der Unabhängigkeit der neuen Behörden positiv beurteilt werden, erfahren die Befragten die Zusammenarbeit im Gegensatz zum alten Modell mit den kommunalen Vormundschaftsbhörden als formeller und langsamer. Letzteres sei vor allem für Polizeibeamte/-innen, welche

mehrmals wegen denselben Fällen ausdrücken müssten unbefriedigend. Weiter stellen die Befragten fest, dass es zwischen Staatsanwaltschaft und KESB manchmal unterschiedliche Einschätzungen bezüglich Abgrenzung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten gebe. Dies führe dazu, dass die KESB ihre Aktivitäten einstellten, wenn die Staatsanwaltschaft aktiv werde. In diesem Bereich wird daher Optimierungspotenzial wahrgenommen.

In den Gesprächen mit den KESB-Verantwortlichen werden Polizei und Staatsanwaltschaft als wichtige und zuverlässige Partner beschrieben. Auch mit den Gerichten funktioniere die Zusammenarbeit gut. Grundsätzlich bewähre es sich, dass die Polizei über die Nummern von Behördenmitgliedern verfüge, um die Erreichbarkeit der KESB bei Notfällen zu gewährleisten.

Zusammenarbeit zwischen KESB und Akteuren im Bereich Schule
Die Verantwortlichen aus dem schulischen Bereich sind mit den KESB oft im Zusammenhang mit der Problematik der Schulabstuzung im Kontakt. Während die fachliche Qualität und Differenziertheit von Abklärungen und Entscheiden positiv gewürdigt werden, erkennen die Befragten in der praktischen Zusammenarbeit mit den KESB einige kritische Punkte. Dies betrifft besonders Rückmeldungen und Informationen auf Gefährdungsmeldungen, welche nach Einschätzung der Befragten zu wenig erfolgen. Zwar habe man mit den Minimalstandards zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden einen wichtigen Meilenstein erarbeiten können.¹⁰ Der in den Minimalstandards beschriebene Austausch wie etwa die telefonische Ersteinschätzung durch die KESB funktioniere in der Praxis aber nicht immer befriedigend. Ein weiteres Problem seien die unterschiedlichen Strukturen der KESB, welche sich dadurch bemerkbar machten, dass einzelne KESB im Bereich Kinderschutz eigene Abklärungsstellen führten. Dies erschwert nach Aussagen der Befragten eine Standardisierung der Prozesse. Zudem würden die vielen personellen Veränderungen den Aufbau einer kontinuierlichen Zusammenarbeit hemmen. In Bezug auf die Schnittstellen bestehe das Bedürfnis nach klar definierten Ansprechpersonen bei den KESB und den Berufsbeistandschaften. Im Vergleich zum früheren Vormundschaftswesen würden die Prozesse im Kinderschutz als langsamer und stärker formalisiert erlebt. Ein Teil der Befragten äussert sich zudem kritisch zur Konzeption der KESB im Kanton St.Gallen. Insbesondere wird dabei die Unabhängigkeit der Behörden von Gemeinden im Zusammenhang mit der Verfügung von teuren Massnahmen sowie den personellen Ressourcen für Behörden und Berufsbeistandschaften hinterfragt.

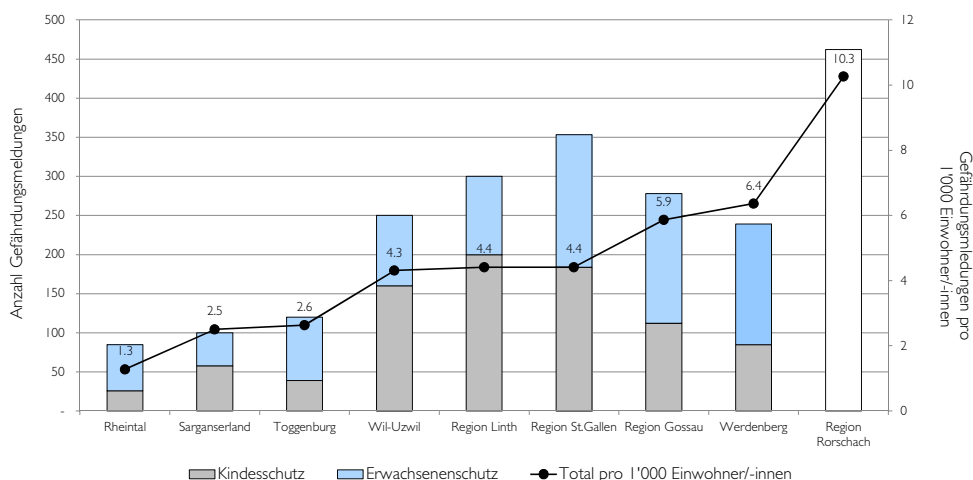
¹⁰ <http://kesb.sg.ch/fileadmin/kundendaten/web/Merkblaetter___Downloads/Minimalstandards_Schule_KESB.pdf>, besucht am 28.04.2016

Bei der Darstellung der Outputs werden zunächst spezifische Fallzahlen dargestellt und verglichen. Daran schliesst sich eine Übersicht der Betriebskosten für die KESB und eine Einschätzung der Effizienz der einzelnen KESB an.

4.1 SPEZIFISCHE FALLZAHLEN

Die Leistungen der KESB sind stark abhängig von externen Faktoren, welche wiederum ein Handeln der KESB notwendig machen. Um die Leistungen der KESB zu bewerten, soll deshalb zunächst als Input-Grösse die Zahl der Gefährdungsmeldungen illustriert werden. Die folgende Darstellung zeigt auf, für wie viele Personen im Jahr 2014 schätzungsweise Gefährdungsmeldungen im Kindes- und Erwachsenenschutz bei den neun KESB eingegangen sind. Es wird dabei (mit Ausnahme der Region Rorschach) zwischen Kindes- und Erwachsenenschutz unterschieden. Die Punkte illustrieren die Anzahl Gefährdungsmeldungen pro 1'000 Einwohner/-innen.

D 4.1: Schätzung Gefährdungsmeldungen 2014

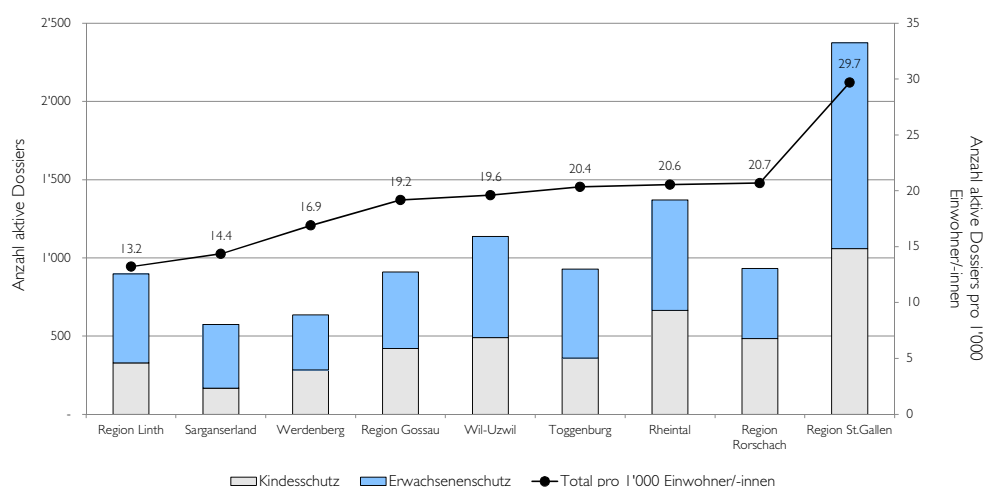


Quelle: Angaben der KESB bei der Online-Befragung für die Evaluation des Bundesamts für Justiz.

Die Zahlen sind sehr unterschiedlich und reichen von Gefährdungsmeldungen für total weniger als 100 Personen im Rheintal bis zu Meldungen für 462 Personen in der Region Rorschach. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl verzeichnet ebenfalls die Region Rorschach am meisten Gefährdungsmeldungen, am unteren Ende der Skala liegt auch hier das Rheintal. Gründe für die Unterschiede sind neben den Strukturen (beispielsweise Abklärungen durch Dritte im Rheintal) primär in einer unterschiedlichen Zählweise zu sehen. So beinhalten beispielsweise in der Region Rorschach „Gefährdungsmeldungen“ alles, was neu erfasst worden ist, also auch Polizeirapporte, Anträge oder Gesuche um Errichtung einer Beistandschaft. Eine einheitliche Definition und Erfassung von Gefährdungsmeldungen im Kanton würde dabei helfen, Unterschiede klarer aufzuzeigen.

Eine zentrale Kennzahl für die Leistungen der KESB stellt die Anzahl der aktiven Dossiers dar. Dossiers sind dabei Fälle, in denen eine Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahme besteht, alle noch in Abklärung befindlichen Fälle sowie die nicht massnahmegebundenen Geschäfte wie zum Beispiel fürsorgerische Unterbringung und Regelung der elterlichen Sorge.¹¹ Die folgende Darstellung illustriert die Anzahlen aktiver Dossiers für alle neun KESB und setzt auch hier die Werte in das Verhältnis zur Zahl der Einwohner/-innen im Einzugsgebiet.

D 4.2: Anzahl aktive Dossiers (Stichtag 31.12.2014)



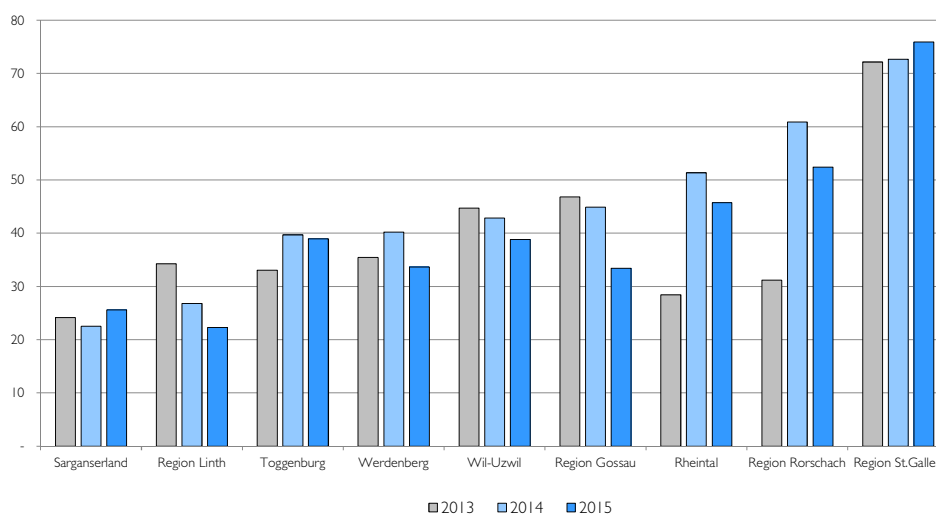
Quelle: Amt für Soziales Kanton St.Gallen (2015): Statistik für das Jahr 2014, Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen.

Die Anzahl der aktiven Dossiers pro 1'000 Einwohner/-innen war am tiefsten in der Region Linth und am höchsten in der Region St.Gallen. Mit Ausnahme der KESB St.Gallen bewegen sich die übrigen acht KESB in einem ähnlichen Spektrum hinsichtlich der aktiven Dossiers (13 bis 21 aktive Dossiers pro 1'000 Einwohner/-innen). Total betrug zum 31. Dezember 2014 die Anzahl aktiver Dossiers der KESB im Kanton St.Gallen 9'758. Davon betrafen 56 Prozent den Erwachsenen- und 44 Prozent den Kindesschutz. Die Zahl der aktiven Dossiers ist im ganzen Kanton seit 2013 um rund 5 Prozent angestiegen.

Vergleicht man die Zahl der aktiven Dossiers im Kindesschutz in den ersten drei Jahren des Bestehens der KESB, so ergibt sich folgendes Bild. Es ist dabei für jede KESB die Zahl der aktiven Dossiers pro 1'000 minderjährige Einwohner/-innen dargestellt.

¹¹ Siehe Amt für Soziales Kanton St.Gallen (2015): Statistik für das Jahr 2014, Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen.

D 4.3: Aktive Dossiers im Kinderschutz per Ende Jahr pro 1'000 Minderjährige

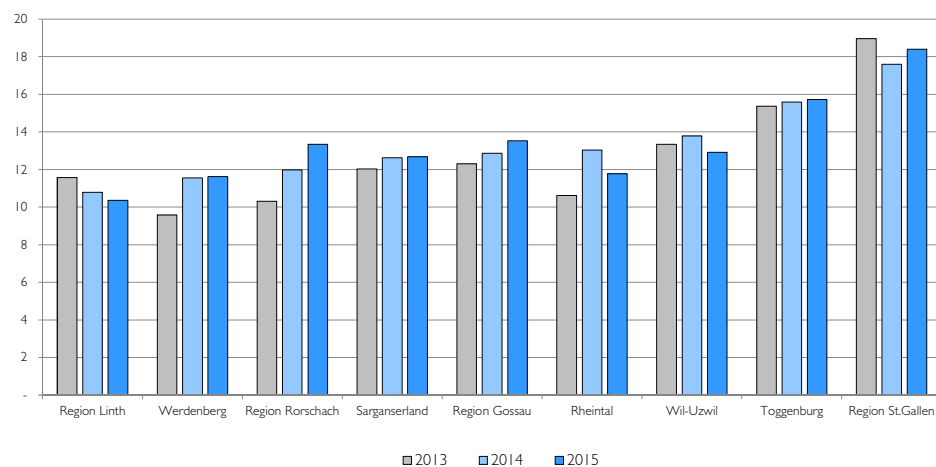


Quelle: Amt für Soziales Kanton St.Gallen (2015): Statistik für das Jahr 2014, Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen. Ergänzung für das Jahr 2015 per E-Mail vom 18.03.2016.

Während bei den KESB Rheintal und Region Rorschach gegenüber 2013 eine grosse Zunahme bei den aktiven Dossiers im Kinderschutz zu beobachten ist, sind für die übrigen KESB die Veränderungen im Jahresvergleich geringer. Bei drei KESB ist die Zahl der Dossiers im Kinderschutz im Dreijahresvergleich gesunken (in der Region Linth, in Wil-Uzwil und der Region Gossau).

Der Vergleich der aktiven Dossiers im Erwachsenenschutz wird im Folgenden dargestellt.

D 4.4: Aktive Dossiers im Erwachsenenschutz per Ende Jahr pro 1'000 Erwachsene



Quelle: Amt für Soziales Kanton St.Gallen (2015): Statistik für das Jahr 2014, Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen. Ergänzung für das Jahr 2015 per E-Mail vom 18.03.2016.

Bei den aktiven Dossiers im Erwachsenenschutz zeigen sich weniger starke Unterschiede als im Kinderschutz, sowohl im Jahresvergleich als auch im Vergleich der KESB. Bei der Mehrheit der Behörden ist zwischen den Jahren 2013 und 2015 eine leichte Zunahme an Fällen zu beobachten.

Für den ganzen Kanton lassen sich folgende Zahlen zu den aktiven Dossiers aufzeigen:

D 4.5: Aktive Dossiers im Kinderschutz/Erwachsenenschutz ganzer Kanton per Ende Jahr

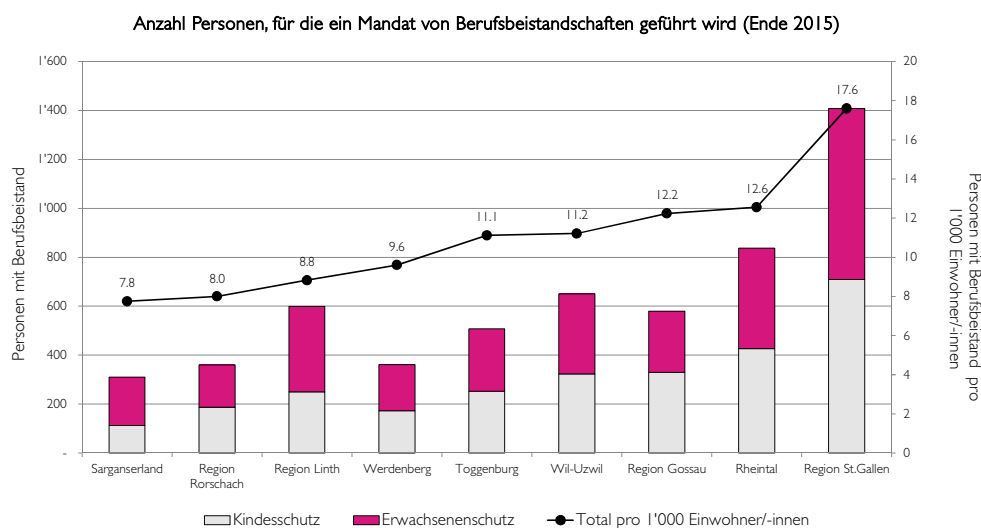
Jahr	Anzahl aktive Dossiers im Kinderschutz total	Anzahl aktive Dossiers im Kinderschutz pro 1'000 Minderjährige	Anzahl aktive Dossiers im Erwachsenenschutz total	Anzahl aktive Dossiers im Erwachsenenschutz pro 1'000 Erwachsene
2013	3'752	40.8	5'280	13.2
2014	4'248	46.3	5'510	13.6
2015	3'917	42.6	5'523	13.7

Quelle: Amt für Soziales Kanton St.Gallen (2015): Statistik für das Jahr 2014, Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen. Ergänzung für das Jahr 2015 per E-Mail vom 18.03.2016.

Während es im Erwachsenenschutz nur einen geringen Anstieg der Dossierzahlen gibt, ist dieser im Kinderschutz im Jahr 2014 höher ausgefallen, jedoch 2015 wieder gesunken.

Die Leistungen der KESB lassen sich auch anhand der betroffenen Personen festmachen, für welche Mandate übernommen werden. So soll im Folgenden zunächst aufgezeigt werden, wie viele Personen Ende 2015 von Berufsbeistandschaften betreut worden sind.

D 4.6: Anzahl Personen mit Mandat von Berufsbeistandschaften

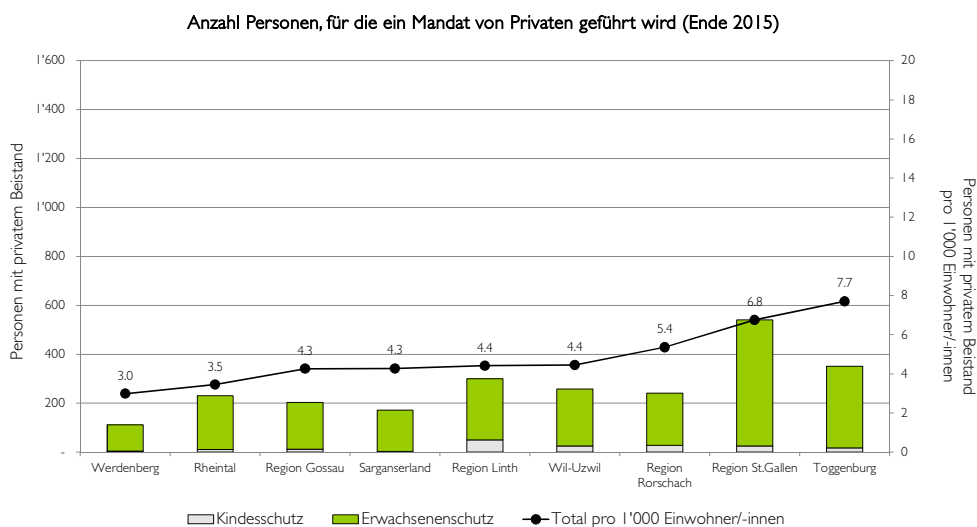


Quelle: Angaben der KESB bei der Online-Befragung für die Evaluation des Bundesamts für Justiz.

Total wurden damit im Kanton St.Gallen Ende 2015 für 5'613 Personen Mandate von Berufsbeistandschaften übernommen. Davon 49 Prozent für Kinder und Jugendliche und 51 Prozent für Erwachsene. Die höchsten Zahlen verzeichnet auch hier die Region St. Gallen, am unteren Ende der Skala liegen das Sarganserland sowie die Region Rorschach.

Wie präsentieren sich die Daten bezüglich Personen, für die Private ein Mandat übernehmen? Die folgende Darstellung zeigt die Resultate auf.

D 4.7: Anzahl Personen mit Mandat von Privaten



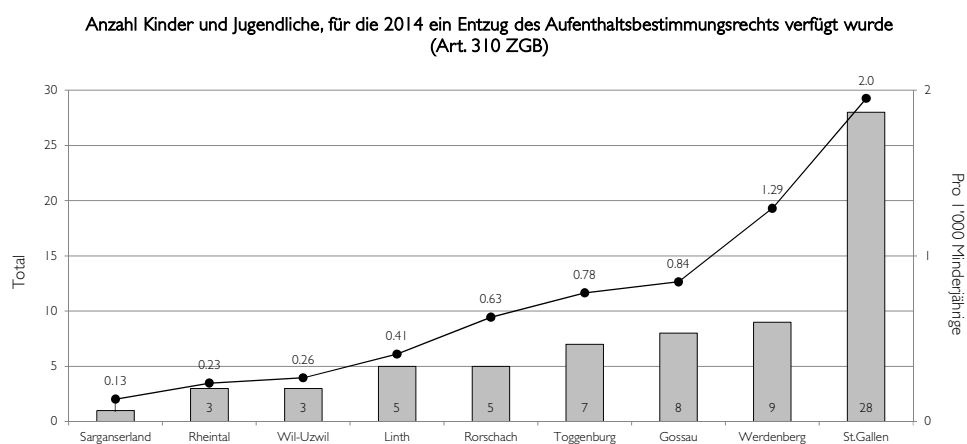
Quelle: Angaben der KESB bei der Online-Befragung für die Evaluation des Bundesamts für Justiz.

Einen privaten Beistand hatten Ende 2015 im Kanton St.Gallen 2'405 Personen, 93 Prozent davon waren Erwachsene. Eine überdurchschnittlich hohe Bedeutung haben dabei Beistandschaften durch Private im Toggenburg, wo auf 1'000 Einwohner/-innen 7.7 Beistandschaften durch private Mandatsträger/-innen gezählt werden können.

Die häufigsten durch die KESB verfügten Massnahmen im Kinderschutz sind mit Abstand Beistandschaften nach Art. 308 und 309 ZGB.¹² Im ganzen Kanton wurden hier im Jahr 2014 516 Massnahmen neu errichtet. Für die öffentliche Wahrnehmung sowie für die Kostenfolgen der Gemeinden spielt hingegen eine andere Massnahme im Kinderschutz, die zusätzlich zu Beistandschaften verfügt werden kann, eine übergeordnete Rolle: die Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts nach Art. 310 ZGB. Insgesamt haben die KESB im Kanton St.Gallen im Jahr 2014 für 76 Kinder über eine solche Aufhebung der elterlichen Obhut verfügt. Die folgende Darstellung zeigt die Fälle pro KESB-Region.

¹² Vgl. Amt für Soziales Kanton St.Gallen (2015): Statistik für das Jahr 2014, Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen. S. 13.

D 4.8: Entscheide Art. 310 ZGB

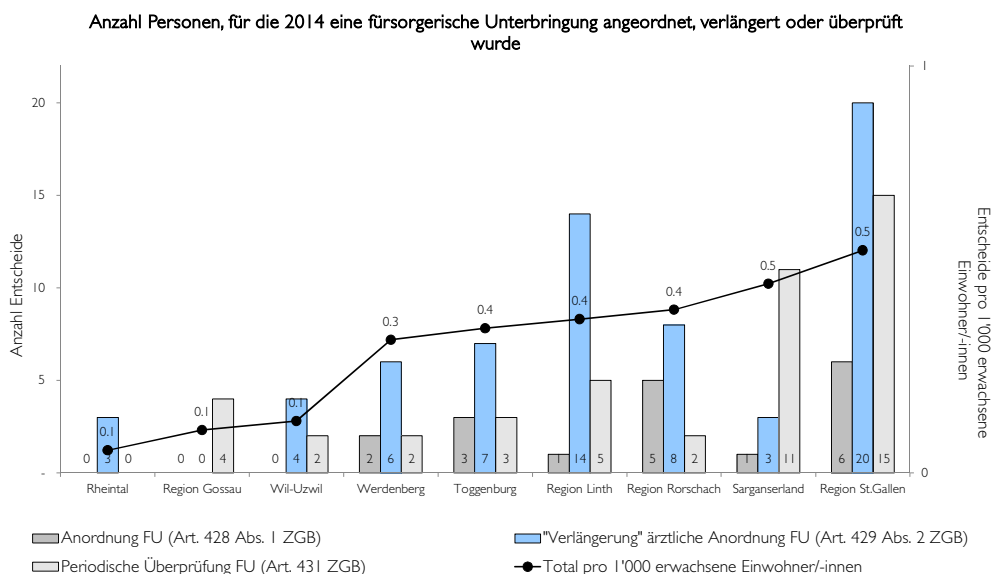


Quelle: Angaben der KESB bei der Online-Befragung für die Evaluation des Bundesamts für Justiz.

Gemäss Angaben der KESB sind etwas mehr als 40 Prozent dieser Entscheide im Einvernehmen mit den Eltern getroffen worden.

Im Erwachsenenschutz werden heute am häufigsten massgeschneiderte Beistandschaften errichtet, im Jahr 2014 in total 1'626 Fällen. Als nicht massnahmegebundenes Geschäft, welches eine starke behördliche Intervention im Erwachsenenschutz darstellt, sollen im Folgenden Daten zu fürsorgerischen Unterbringungen aufgezeigt werden. Dies auch deshalb, weil von der Anordnung und Überprüfung der fürsorgerischen Unterbringungen ein besonderer Aufwand für die KESB ausgeht, da vorgesehen ist, dass drei Mitglieder des Spruchkörpers vor Ort die betroffenen Personen anhören. Total wurden im Kanton St.Gallen 2014 für 18 Personen neu eine fürsorgerische Unterbringung angeordnet (Art. 428 Abs. 1 ZGB), „verlängert“ wurden ärztliche Anordnungen in 65 Fällen (Art. 429 Abs. 2 ZGB). Für 44 Personen erfolgte eine periodische Überprüfung ihrer fürsorgerischen Unterbringung (Art. 431 ZGB). Die Verteilung auf die neun KESB präsentiert sich wie folgt.

D 4.9: Entscheide fürsorgliche Unterbringung



Quelle: Angaben der KESB bei der Online-Befragung für die Evaluation des Bundesamts für Justiz.

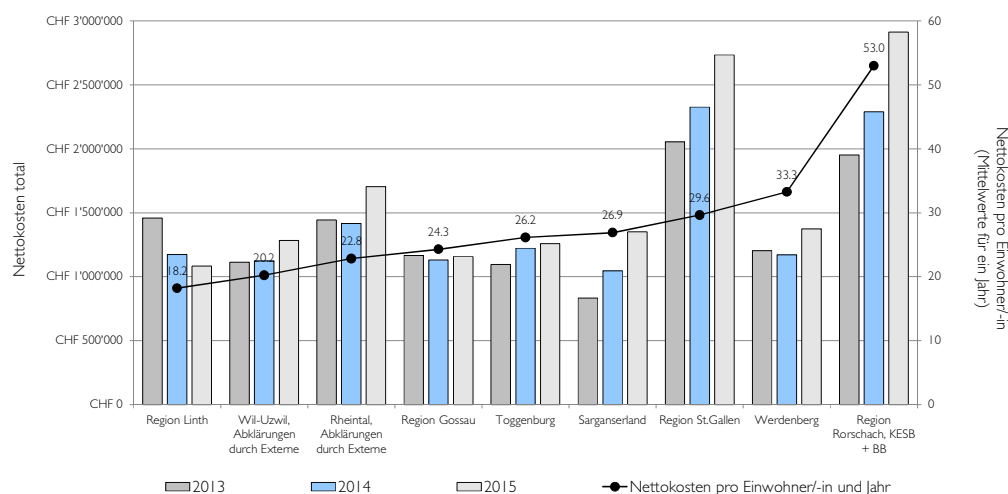
Legende: FU = fürsorgliche Unterbringung.

Während im Rheintal, in der Region Gossau und in Wil-Uzwil Entscheide zu fürsorglichen Unterbringungen im Jahr 2014 kaum eine Rolle spielten, haben pro 1'000 erwachsene Einwohner/-innen am häufigsten die KESB in St.Gallen und Sargans Entscheide dazu getroffen.

4.2 BETRIEBSKOSTEN DER KESB

Als nächstes sollen die Betriebskosten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen betrachtet werden. Da die Leistungen der einzelnen KESB nicht in allen Regionen vergleichbar sind, ist auch der Vergleich der Betriebskosten nur bedingt möglich. Die folgende Darstellung zeigt für die Jahre 2013 bis 2015 die Nettokosten der KESB pro Region im Total (in den Balken) sowie die mittleren jährlichen Kosten pro Einwohner/-in (auf der Linie) auf. Während der Vergleich für sechs KESB zulässig erscheint, ist bei den KESB Wil-Uzwil, Rheintal und Rorschach aufgrund des abweichenden Leistungsumfangs der Behörden Vorsicht geboten. So werden in Wil-Uzwil und im Rheintal Abklärungen durch Externe gemacht. In der Region Rorschach sind hingegen die Kosten für die Berufsbeistandschaft in den Nettokosten der KESB enthalten. Wie zu erwarten, hat dies einen Einfluss darauf, dass Kosten pro KESB unterdurchschnittlich tief (Wil-Uzwil und Rheintal) beziehungsweise überdurchschnittlich hoch (Region Rorschach) ausfallen.

D 4.10: Nettokosten KESB



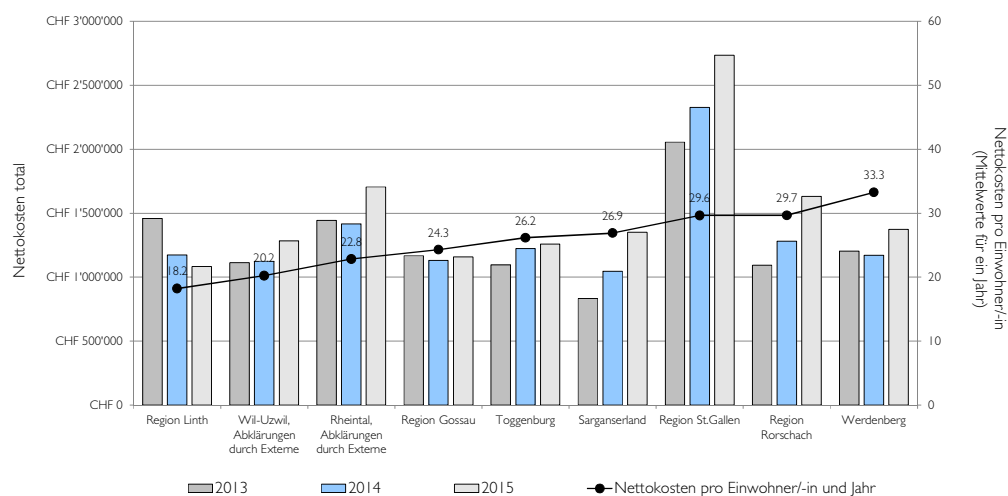
Quelle: Angaben der KESB.

Legende: BB = Berufsbeistandschaft.

Die mittleren Nettokosten für die Behörden lagen in den Jahren 2013 bis 2015 zwischen 18 Franken (Region Linth) und 53 Franken (Region Rorschach) pro Einwohner/-in. Total wurde für die KESB im Kanton St.Gallen ein jährlicher Nettobetrag von 13.4 Millionen Franken aufgewendet (Mittelwert der Jahre 2013 bis 2015). Im Jahresvergleich haben die Betriebskosten für die KESB im Jahr 2014 um knapp 5 Prozent und 2015 um rund 15 Prozent zugenommen (jeweils gegenüber dem Vorjahr).

Leider ist es nicht möglich, zu quantifizieren, um wieviel die Kosten in Wil-Uzwil beziehungsweise im Rheintal steigen würden, wenn die KESB selbst Abklärungen durchführen würde. Hingegen kann für die Region Rorschach eine Schätzung der Nettokosten ohne Berufsbeistandschaft gemacht werden. Hierzu wird das Verhältnis der Nettokosten für KESB und Berufsbeistandschaft in der Region Sarganserland als Grundlage genommen, welches im Jahr 2015 bei 56 zu 44 Prozent lag. Wendet man diesen Kostenteiler für die Region Rorschach an, so ergibt sich folgendes Bild.

D 4.11: Nettokosten KESB (mit Schätzung Rorschach)



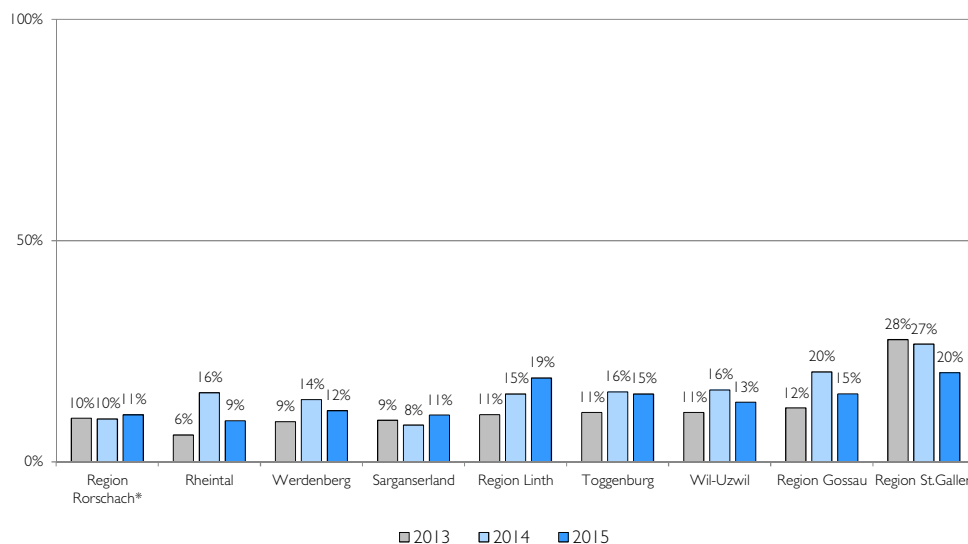
Quelle: Angaben der KESB.

Mit der Schätzung für die Region Rorschach (ohne Berufsbeistandschaft) sinkt die Varianz der Nettokosten zwischen den KESB. Die jährlichen Nettokosten pro Einwohner/-in liegen zwischen 18 Franken (Region Linth) und 33 Franken (Werdenberg). Ohne die Kosten für die Berufsbeistandschaften betragen die jährlichen Nettokosten für die KESB damit 12.3 Millionen Franken (Mittelwert der Jahre 2013 bis 2015).

Aus Sicht der Gesprächspartner/-innen der Gemeinden hat die Schaffung der KESB dazu geführt, dass die Gemeinden im Kanton St.Gallen heute höhere Kosten für die Behörden zu tragen haben. An dieser Stelle sei jedoch nochmals vermerkt, dass die heutigen Behörden neue zusätzliche Aufgaben erhalten haben. Die Situationen vor und nach der Einführung des neuen Rechts sind daher nicht vergleichbar. Dies trifft in besonderem Masse für kleinere Gemeinden zu und kann beispielsweise daran festgemacht werden, dass unter dem alten System ein Gemeindepräsident in der Vormundschaftskommission mit 30 Franken pro Stunde entschädigt worden ist, für die Mitarbeitenden der KESB heute aber deutlich höhere Kosten veranschlagt werden müssen. Es wird jedoch auch darauf verwiesen, dass bei einigen Gemeinden trotz der Übernahme von Aufgaben durch die KESB zu wenig oder keine Stellenprozente reduziert worden seien, was sich negativ auf die Gesamtkosten für die Gemeinde auswirke.

Die Einnahmen aller neun KESB (hauptsächlich über Gebühren) betrugen im Jahr 2013 rund 1.9 Millionen Franken. In den beiden Folgejahren konnten sie auf 2.6 beziehungsweise 2.4 Millionen Franken gesteigert werden. Aus dem Anteil der Einnahmen an den Gesamtkosten für die Behörden ergibt sich der Kostendeckungsgrad. Dieser lag in den ersten Jahren nach Aufnahme der Arbeit der KESB bei 14.7 Prozent. Für die einzelnen Behörden zeigen sich dabei Unterschiede, was die folgende Darstellung illustriert.

D 4.12: Kostendeckungsgrad



Quelle: Angaben der KESB.

Legende: * Die Berechnung des Kostendeckungsgrades für die Region Rorschach basiert auf einer Schätzung ohne Kosten und Einnahmen der Berufsbeistandschaft.

Den höchsten Kostendeckungsgrad ist für die KESB der Region St. Gallen zu verzeichnen. Vergleichsweise wenig Einnahmen im Vergleich zu den Ausgaben wurden von den KESB Region Rorschach, Rheintal, Sarganserland und Werdenberg generiert. Die Unterschiede bei der Kostendeckung sind auch auf die Unterschiede in der Praxis zur Erhebung von Gebühren zurückzuführen. So orientieren sich die KESB zwar an den gesetzlichen Bandbreiten, berechnen aber unterschiedlich hohe Gebühren für ihre Arbeit beziehungsweise Verfahren bei der Befreiung von Gebühren unterschiedlich.

Der Vergleich mit den Ergebnissen der Evaluation des Bundesamts für Justiz¹³ zeigt, dass der Kostendeckungsgrad im Kanton St. Gallen mit 14.7 Prozent leicht tiefer ist, als im Mittel aller Kantone für das Jahr 2014 (16.5%).

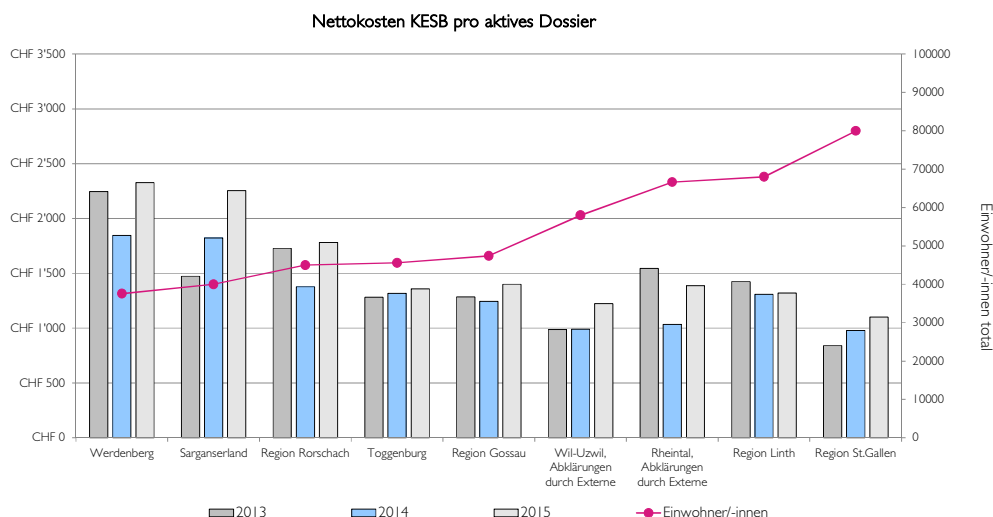
4.3 EFFIZIENZ DER KESB

Angaben zur Effizienz der KESB im Kanton St. Gallen können dann gemacht werden, wenn die Nettokosten respektive die Vollzeitäquivalente in das Verhältnis zur Zahl aktiver Dossiers gesetzt wird. Trotz gewisser Vorbehalte gegenüber diesem Vorgehen (namentlich aufgrund des unterschiedlichen Leistungsspektrums der KESB Wil-Uzwil, Rheintal und Region Rorschach bei Abklärungen und Beistandschaften sowie aufgrund der Unterschiede hinsichtlich vorgelagerter [freiwilliger] Dienste) zeigen wir in der fol-

¹³ Rieder, Stefan; Bieri, Oliver; Schwenkel, Christof; Hertig, Vera; Amberg, Helen (2016): Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern. S. 24.

genden Darstellung zunächst die Nettokosten pro aktives Dossier jeder KESB für die Jahre 2013, 2014 und 2015 auf. Die Nettokosten pro Dossier sind dabei in den Balken abgebildet. Um zu illustrieren, inwiefern die Grösse des Einzugsgebiets einer KESB mit der Effizienz zusammenhängen kann, zeigen die roten Punkte die Einwohnerzahl für jede KESB Region auf.

D 4.13: Einschätzung zur Effizienz: Nettokosten pro Dossier

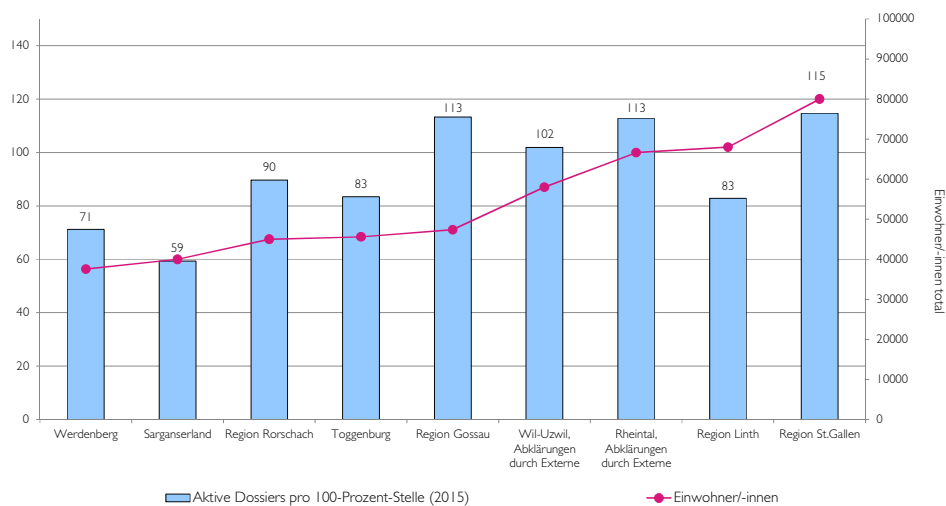


Quelle: Amt für Soziales Kanton St.Gallen (2015): Statistik für das Jahr 2014, Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen. Ergänzung für das Jahr 2015 per E-Mail vom 18.03.2016. Angaben der KESB. Kosten für Region Rorschach ohne Berufsbeistandschaft geschätzt.

Die Nettokosten pro aktives Dossier beliefen sich in den Jahren 2013-2015 im Mittel auf 1'308 Franken, zwischen den KESB sind jedoch klare Unterschiede zu erkennen. So sind die Behörden mit dem grössten Einzugsgebiet (Region Linth, Region St.Gallen, Rheintal) auch jene KESB, für welche die höchste Effizienz beobachtet werden kann. Ein Grund dafür ist darin zu sehen, dass von den KESB Fixkosten zu tragen sind und mit einer geringeren Zahl von Fällen weniger positive Skaleneffekte genutzt werden können. Weiter kann die Annahme getroffen werden, dass sich die Einbettung der beiden KESB mit Sitzgemeindemodell (Region St.Gallen, Region Linth) in bestehende städtische Verwaltungsstrukturen positiv auf die Effizienz der KESB auswirkt. Die vergleichsweise hohe Effizienz der mittelgrossen KESB in Gossau wird von Verantwortlichen zum Teil damit begründet, dass hier mit der Integration von Beistandschaft, Sozialen Diensten und KESB weniger Aufwand für die Koordination entstehe. In den persönlichen Gesprächen wird darauf verwiesen, dass die internen Abläufe bei den KESB noch Potenzial für eine Optimierung der Effizienz hätten.

Betrachtet man den Ressourceneinsatz pro aktives Dossier im Jahr 2015, so wird die Annahme hinsichtlich einer tieferen Effizienz bei kleineren KESB ebenfalls unterstützt. Dies wird in der folgenden Darstellung illustriert.

D 4.14: Einschätzungen zur Effizienz: Dossiers pro 100-Prozent-Stelle 2015



Quelle: Angaben der KESB bei der Online-Befragung für die Evaluation des Bundesamts für Justiz.

Während im Jahr 2015 in den beiden KESB mit dem kleinsten Einzugsgebiet pro 100-Prozent-Stelle 71 respektive 59 aktive Dossiers gezählt werden konnten, liegen die Werte in der Region St.Gallen (115) aber in der Region Gossau und dem Rheintal (jeweils 113) deutlich höher.

Unter dem Kapitel Outcomes sollen die Wirkungen im Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton St.Gallen auf die Behördenmitglieder, auf die Massnahmenkosten sowie auf die wichtigsten Anspruchsgruppen beschrieben werden. Zudem werden Einschätzungen zu Wirkungen bei den schutzbedürftigen Personen skizziert.

5.1 WIRKUNGEN BEI DEN MITARBEITENDEN DER KESB

Die befragten Behördenmitglieder sind mit ihrer Arbeit bei der KESB mehrheitlich zufrieden. Es sei mit den bestehenden Strukturen und der Umsetzung möglich, Verfügungen in einer hohen (rechtlichen) Qualität zu erstellen, Entscheide ausreichend abzustützen und sich interdisziplinär auszutauschen. Gegenüber der Situation zu Beginn des Jahres 2013 hätten nicht zuletzt die zusätzlichen Ressourcen, KESB-spezifische organisatorische Anpassungen (z.B. bei der Reduktion der Führungsspanne) und eine erfolgte Konsolidierung beim Personal zu einer Verbesserung beigetragen. Die negative Berichterstattung der Medien über die KESB habe die Mitarbeitenden der Behörden hingegen belastet und die Arbeit erschwert. Dabei wird es als grosse Herausforderung betrachtet, bei den Klientinnen und Klienten sowie bei der Bevölkerung insgesamt Verständnis und Akzeptanz für die Arbeit der Behörden herzustellen.

5.2 WIRKUNGEN AUS SICHT DER ANSPRUCHSGRUPPEN

Welche Wirkungen haben das neue Erwachsenenschutzrecht, die Schaffung der KESB und deren Arbeit auf die betroffenen Personen? Um dies zu beurteilen, wären eine detaillierte Betrachtung von Fällen sowie eine Befragung von Betroffenen geeignete Methoden. Wegen begrenzter Ressourcen wurde auf ein solches Vorgehen in der vorliegenden Evaluation verzichtet. Aus diesem Grund stützen wir uns in der Beurteilung der Wirkungen bei den Betroffenen auf die Sichtweise und die Erfahrungen der befragten Anspruchsgruppen. Diese verfolgen die Arbeiten der Behörden als Expertinnen und Experten oder stehen in der Praxis in engem Kontakt mit verschiedenen Gruppen von Betroffenen.

Aus Sicht der Gesprächspartner/-innen kann in einem Teil der Gemeinden heute schutzbedürftigen Personen besser geholfen werden. Hierzu trage bei, dass Fälle differenzierter betrachtet würden, Personen weniger „bevormundet“ würden und heute eher die geeigneten Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt verfügt werden könnten. Von der gesteigerten Professionalisierung und Interdisziplinarität, welche sich im Idealfall in fundierten, sachlich und fachlich nachvollziehbaren Entscheiden niederschlägt, gehen laut der Mehrzahl der Befragten positive Wirkungen aus für die Betroffenen. In Gemeinden, in welchen die Vormundschaftsbehörden bereits früher professionell gearbeitet hätten, seien positive Wirkungen der Revision hingegen weniger klar zu erkennen. Einzelne Befragte sind sogar der Ansicht, dass die starken personellen Veränderungen in den bisher schon professionell ausgestatteten Gebieten sogar zu einer leichten Verschlechterung der Situation für die Betroffenen geführt haben.

Gemäss den Aussagen der Verantwortlichen der Verwaltungsrekurskommission (VRK), welche als erste gerichtliche Beschwerdeinstanz fungiert, hat sich die Qualität der Verfügungen der KESB gegenüber der Qualität der Verfügungen der Vormundschaftsbehörden tendenziell verbessert. Insgesamt sei die Zahl der formellen Fehler zurückgegangen und es sei eine grössere Objektivität bei Entscheiden zu erkennen. Vorher bestehende Unterschiede zwischen den Gemeinden hinsichtlich der Qualität der Verfügungen hätten zudem mit den KESB nivelliert werden können. Die Anzahl der von der VRK beurteilten Beschwerden war in den letzten Jahren einigermaßen konstant. Ein Vergleich der Zahl der Rekurse vor und nach 2013 wird jedoch von den Verantwortlichen der VRK als wenig aussagekräftig erachtet, da auch in der Statistik nach 2013 übernommene Fälle der Vormundschaftsbehörden berücksichtigt werden. Die Gesprächspartner/-innen der VRK weisen auf die Bedeutung der Erreichbarkeit der VRK und der Gerichte für betroffene Personen hin. Damit sei es möglich, dazu beizutragen, dass Entscheide besser akzeptiert würden und dass Betroffene allenfalls von einer Beschwerde absähen. Weder bei der Qualität der Verfügungen noch bei der Zahl der Rekurse sind für die VRK systematische Unterschiede zwischen den neun KESB zu erkennen.

Die befragten Personen aus dem Umfeld der KESB sind der Ansicht, dass für die Klientinnen und Klienten mit der Schaffung der KESB eine grössere Distanz zu den verantwortlichen Entscheidungsträgern/-innen entstanden ist. Je nach Standpunkt wird dies negativ (im Sinne fehlender Volksnähe) oder positiv (im Sinne von Unabhängigkeit) beurteilt. Die grössere Distanz zu den Behörden und die erhöhte Standardisierung zeigen sich für die Betroffenen bei der Erreichbarkeit der zuständigen Ansprechpersonen innerhalb der Behörden und bei der Dauer der Verfahren. Hier können sich im Vergleich zur Situation vor 2013 aus der Sicht der Klientinnen und Klienten durchaus Verschlechterungen ergeben.

Kritisch wird von den Befragten Anspruchsgruppen im Kindes- und Erwachsenenschutz die Art der Kommunikation durch die KESB mit den Klientinnen und Klienten beurteilt. Die Begründungen und Eröffnungen von Entscheiden seien selbst für überdurchschnittlich gebildete Personen inhaltlich nicht immer verständlich. Die gewählte Sprache und die Art der Darlegungen seien dabei oft zu stark formalisiert und nur für Juristinnen und Juristen verständlich.

Als Nachteil des neuen Systems wird zudem aufgeführt, dass für die betroffenen Personen heute mehr Kosten im Kindes- und Erwachsenenschutz entstehen. Dies liege vor allem darin, dass heute eine strengere Gebührenregelung von den KESB angewendet werde und sich die Vormundschaftsbehörden bei den Gebühren in der Vergangenheit eher kulant gezeigt hätten.

Der heterogene Vollzug der neun KESB im Kanton St.Gallen führt auch dazu, dass für Klientinnen und Klienten die Veränderungen gegenüber der Situation vor 2013 unterschiedlich ausfallen. Neben einer unterschiedlichen Handhabung bei der Frage der Gebühren kann hier beispielsweise die Auslegung von Art. 420 ZGB aufgeführt werden. Der Artikel sieht vor, dass die KESB Angehörige, die als Beistand eingesetzt sind, von der Inventarpflicht; der Pflicht zur periodischen Berichterstattung und Rechnungsablage sowie der Pflicht, für bestimmte Geschäfte die Zustimmung einzuholen, ganz

oder teilweise entbinden kann. Dies kann insbesondere ehemalige Inhaberinnen und Inhaber der erstreckten elterlichen Sorge betreffen, welche früher in der Regel keine Berichte und Rechnung vorzulegen hatten. Die KESB wenden hier unterschiedliche Kriterien an, was dazu führt, dass vor allem Eltern behinderter Kinder in unterschiedlichem Masse Bericht erstatten müssen.

5.3 WIRKUNGEN AUF DIE FOLGEKOSTEN VON ENTSCHEIDEN

Die Arbeit der verschiedenen Akteure im Kindes- und Erwachsenenschutz wirkt sich auch darauf aus, wie hoch die Folgekosten von Entscheidungen der KESB für die Gemeinden ausfallen. Für diese haben die Gemeinden vollständig aufzukommen (mit Ausnahme der Kosten für Platzierungen in IVSE-Heimen, an denen sich der Kanton zu einem Drittel beteiligt). Seit 2014 existiert zudem ein soziodemographischer Sonderlastenausgleich, welcher Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Kosten für die Unterbringung in Kinder- oder Jugendheimen, bei Pflegeeltern sowie im Rahmen von sozialpädagogischen Familienbegleitungen entlastet.¹⁴ Die grössten Folgekosten gehen dabei von Massnahmen im Kinderschutz aus, namentlich von Platzierungen sowie von sozialpädagogischen Familienbegleitungen. Mit den Berechnungsgrundlagen zum soziodemografischen Lastenausgleich ist es möglich, die Kosten aufzuzeigen, welche für die Gemeinden für Unterbringungen in Kinder- und Jugendheimen (stationäre Einrichtungen gemäss IVSE Bereich A) und in Pflegefamilien sowie für sozialpädagogische Familienbegleitung in den Jahren 2012, 2013 und 2014 entstanden sind.¹⁵ Es gilt, darauf hinzuweisen, dass Kosten jedoch nur zu einem Teil auf die Entscheide der KESB zurückzuführen sind, da Kinder auch durch die Jugendstaatsanwaltschaft oder die Eltern selbst in einer Einrichtung platziert werden können und eine sozialpädagogische Familienbegleitung auch als freiwillige Massnahme ohne Entscheid der KESB genutzt werden kann.

Es ist davon auszugehen, dass auch für den Bereich Erwachsenenschutz mit Folgekosten von Massnahmen zu rechnen ist, welche durch die KESB angeordnet werden. Da die entsprechenden Kosten erfahrungsgemäss tiefer liegen und es in diesem Bereich keine auf kantonaler Ebene aggregierten Daten gibt, verzichten wir auf die Berücksichtigung dieser Folgekosten.

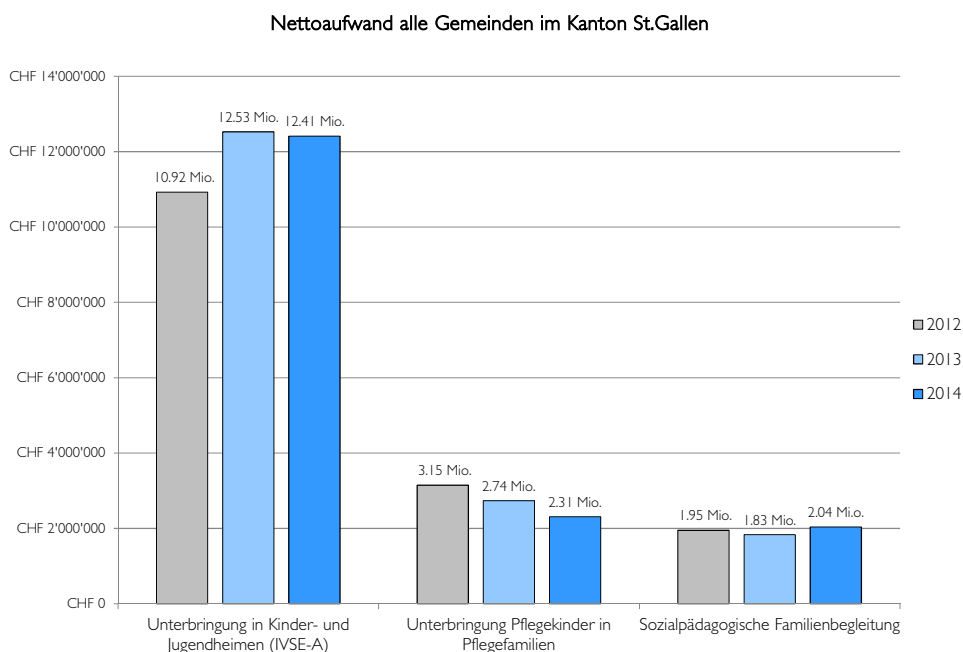
Die folgende Darstellung zeigt zunächst den Nettoaufwand für Massnahmen im Kinderschutz. Es handelt sich dabei um die Aufwendungen aller Gemeinden im Kanton St.Gallen.

¹⁴ Der soziodemografische Sonderlastenausgleich sieht vor, dass der Kanton den überdurchschnittlichen Aufwand je Einwohnerin und Einwohner zu 55 Prozent ausgleicht. Dies gilt für die Unterbringung in Kinder- oder Jugendheimen, für die Unterbringung bei Pflegeeltern sowie für sozialpädagogische Familienbegleitungen.

¹⁵ Vgl. Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002.

<http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/Regelwerk/01_15.10.01_IVSE_dt.pdf>, besucht am 28.04.2016. Unter den Bereich A fallen stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen.

D 5.1: Nettoaufwand Massnahmen im Kinderschutz



Quelle: Amt für Gemeinden Kanton St.Gallen, Finanzausgleichsbeträge (Auszug des Amts für Soziales).

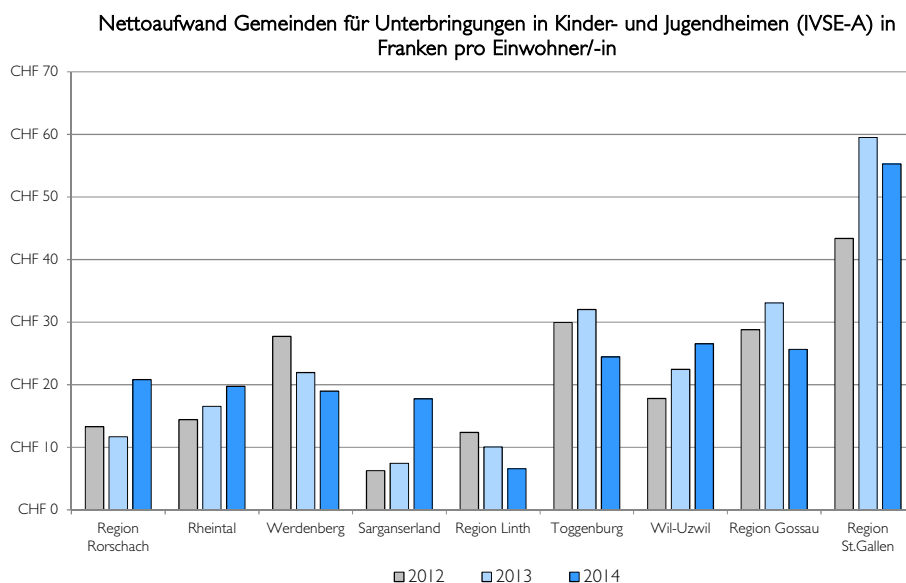
Während die Kosten für die Gemeinden für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen gegenüber 2012 gestiegen sind, ist der Aufwand für Unterbringungen in Pflegefamilien zurückgegangen.¹⁶ Für sozialpädagogische Familienbegleitungen wurde im Jahr 2014 von den Gemeinden etwa der gleiche Betrag aufgewendet, wie 2012. Im Jahresmittel ist damit für die Gemeinden in den Jahren 2012 bis 2014 ein Nettoaufwand für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen sowie für sozialpädagogische Familienbegleitungen in der Höhe von 16,62 Millionen Franken entstanden. Die Beteiligung des Kantons an den Kosten für die Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen belief sich beispielsweise für das Jahr 2014 auf 5,38 Millionen Franken.¹⁷ Mit dem Vergleich der drei Jahre lässt sich zeigen, dass sich der Vorwurf, die KESB würden häufiger kostenintensive Massnahmen verfügen als die Vormundschaftsbehörden, nicht bestätigt.

Welche Unterschiede gibt es hinsichtlich der Massnahmenkosten zwischen den neun KESB-Regionen? Die folgende Darstellung zeigt die Aufteilung der Kosten für die Gemeinden in den jeweiligen Zuständigkeitsgebieten der KESB, zunächst für die Unterbringung in Heimen. Um der unterschiedlichen Bevölkerungszahl in den KESB-Regionen Rechnung zu tragen, werden die Kosten pro Einwohner/-in ausgewiesen.

¹⁶ Betrachtet man die Entwicklung der durchschnittlichen Tageskosten der IVSE-Einrichtungen, zeigt sich, dass diese von 311 Franken im Jahr 2012 auf 326 Franken im Jahr 2013 angestiegen sind. Im Jahr 2014 haben sich die durchschnittlichen Tageskosten auf 321 Franken reduziert.

¹⁷ Gemäss Art. 43 im Sozialhilfegesetz (SHG) trägt die politische Gemeinde bei Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim zwei Drittel der Leistungsabgeltung nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie der weiteren gesetzlichen Kostenträger, der Kanton den verbleibenden Betrag.

D 5.2: Nettoaufwand IVSE-A pro Einwohner/-in

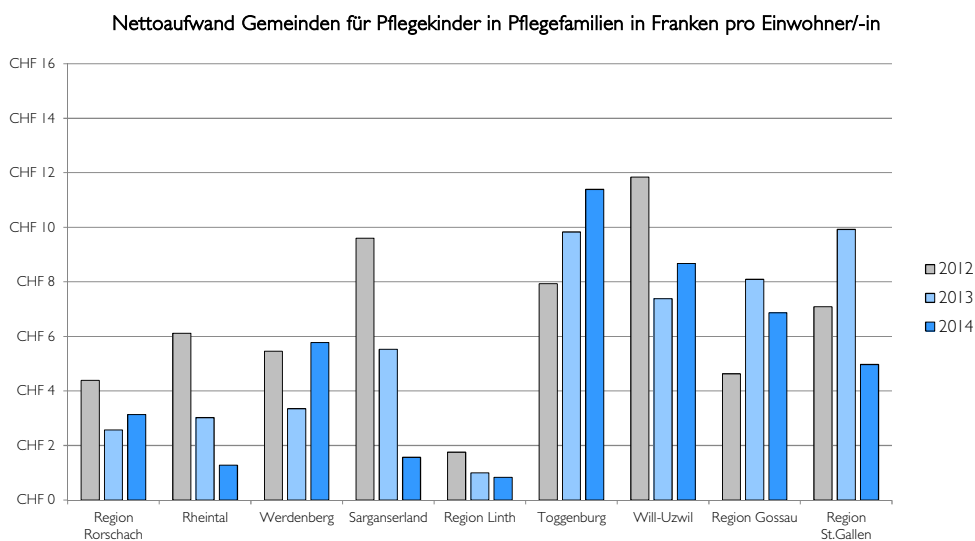


Quelle: Amt für Gemeinden Kanton St.Gallen, Finanzausgleichsbeträge (Auszug des Amtes für Soziales).

Die Kosten der Gemeinden für Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen lagen im Jahr 2014 zwischen knapp 7 und 55 Franken pro Einwohner/-in und sind in der Region St.Gallen mit Abstand am höchsten. Vergleicht man die Nettokosten des Jahres 2012 mit dem Jahr 2014, so kann für fünf Regionen ein Anstieg und für vier Regionen ein Rückgang beobachtet werden.

In der nächsten Darstellung wird der Nettoaufwand der Gemeinden für Platzierungen in Pflegefamilien präsentiert.

D 5.3: Nettoaufwand Pflegefamilien pro Einwohner/-in

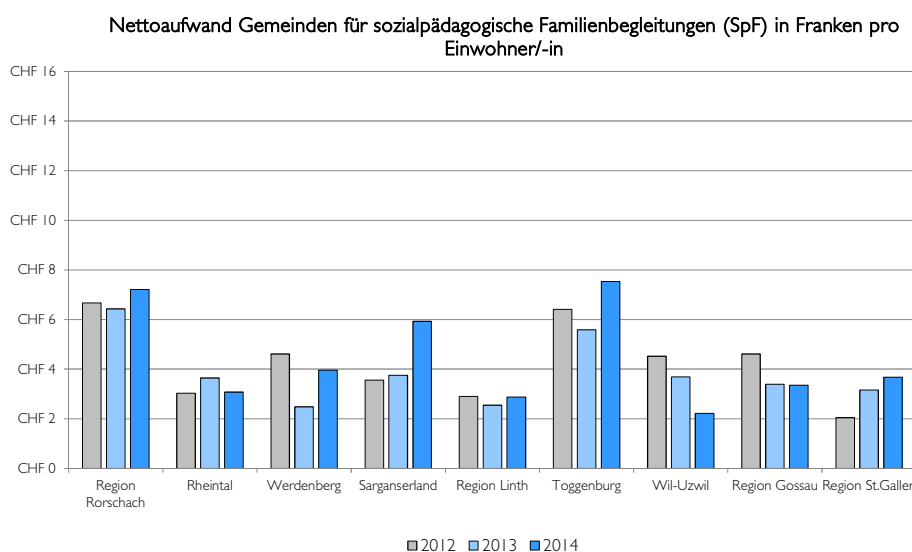


Quelle: Amt für Gemeinden Kanton St.Gallen, Finanzausgleichsbeträge (Auszug des Amtes für Soziales).

Hier lagen die Kosten im Jahr 2014 zwischen weniger als einem Franken (Region Linth) und knapp 12 Franken (Toggenburg) pro Einwohner/-in. Gegenüber 2012 sind die Kosten in drei Regionen gestiegen, in sechs Regionen zurückgegangen.

Schliesslich wird folgend der Aufwand der Gemeinden für sozialpädagogische Familienbegleitungen ausgewiesen.

D 5.4: Nettoaufwand sozialpädagogische Familienbegleitungen pro Einwohner/-in



Quelle: Amt für Gemeinden Kanton St.Gallen, Finanzausgleichsbeträge (Auszug des Amtes für Soziales).
Legende: SpF = sozialpädagogische Familienbegleitungen.

Es zeigt sich, dass in den Regionen Rorschach und Toggenburg am meisten für sozialpädagogische Familienbegleitungen ausgegeben wird. Die Vermutung, dass in Regionen mit höheren Ausgaben für sozialpädagogische Familienbegleitungen die Kosten für Unterbringungen unterdurchschnittlich tief ausfallen, kann durch die Auswertung der Daten nicht bestätigt werden.

In den persönlichen Gesprächen wird darauf hingewiesen, dass ein Anstieg der Massnahmenkosten nicht zuletzt durch die gut arbeitenden vorgelagerten Dienste verhindert werden konnte. Explizit wird dabei auf eine gute Schulsozialarbeit, Jugendarbeit und die freiwilligen Beratungsangebote hingewiesen. Auch trage im Kinderschutz die professionelle Arbeit der KESB bei Abklärungen sowie der Beistandschaften bei der Mandatsführung dazu bei, dass kostenintensive Platzierungen verhindert werden können und Massnahmenkosten zurückgingen. Von Seiten der Gemeinden werden darin ebenfalls Faktoren gesehen, welche die Gesamtkosten für die Gemeinden im Rahmen halten. Laut den Gesprächspartnern/-innen müssen mögliche Kostenentwicklungen bei den Massnahmen aber mit Vorsicht betrachtet werden. So stellen insbesondere für kleine Gemeinden einzelne Fälle eine grosse Belastung dar. Diese Belastung kann sich schnell verändern (z.B. durch einen Hin- oder Wegzug von Personen). Weiter wird darauf verwiesen, dass sich bei Jugendlichen eine (erwünschte) Verlagerung von strafrechtli-

chen zu den zivilrechtlichen Verfahren negativ auf die Massnahmenkosten für die Gemeinden auswirken könne.

Mehrmals wird in den persönlichen Gesprächen auf die geringe Wirkung bei gleichzeitig hohen Kosten von Heimplatzierungen für fast volljährige Jugendliche hingewiesen. Hier liege ein Problem darin, dass der Gesetzgeber mit der Vollendung des 18. Lebensjahres einen so klaren Schnitt mache.

ANHANG I: GESPRÄCHSPARTNER/-INNEN

D 5.5: Gesprächspartner/-innen in den vier ausgewählten Regionen

Name	Vorname	Funktion	Institution
Region St.Gallen			
Brun	Brigitte	Präsidentin	KESB Region St.Gallen
Gremlı	Brigitte	Vizepräsidentin	KESB Region St.Gallen
Hochreutener	Roger	Gemeindepräsident	Gemeinde Eggersriet
Schwizer	Doris	Leiterin a.i.	Soziale Dienste Stadt St.Gallen
Schwarz	Prisca	Abteilungsleiterin	Berufsbeistandschaft Stadt St.Gallen
Giesel	Winfried	Abteilungsleiter	Berufsbeistandschaft Stadt St.Gallen
Region Gossau			
Haltinner	Andreas	Präsident	KESB Region Gossau
Sprenger	Kaspar	Behördenmitglied	KESB Region Gossau
Müller	Franz	Gemeindepräsident	Gemeinde Waldkirch
Loher	Ruedi	Leiter	Sozialamt Gemeinde Flawil
Roffler	Beatrice	Leiterin	Sozialberatungszentrum Region Gossau
Werdenberg			
Glaus	Katrin	Vizepräsidentin	KESB Werdenberg
Rissi	Arno	Behördenmitglied	KESB Werdenberg
Ledergerber	Roland	Gemeindepräsident	Gemeinde Sevelen
Garibaldi	Manuelo	Abteilungsleiter	Berufsbeistandschaft Soziale Dienste Werdenberg
Schlegel	Hans	Leiter	Sozialamt Stadt Buchs
Rheintal			
Manser	Christina	Präsidentin	KESB Rheintal
Wild	Susanne	Behördenmitglied	KESB Rheintal
Ammann	Thomas	Gemeindepräsident	Gemeinde Rüthi
Zimmermann	Roman	Leiter	Sozialamt Stadt Altstätten
Gloor	Christoph	Leiter	Amtsvormundschaft Mittelrheintal

D 5.6: Gesprächspartner/-innen kantonale Aufsicht

Name	Vorname	Funktion	Institution
Gmünder	Urs	Präsident	Verwaltungsrekurskommission, Abteilung V
Frölich	Elisabeth	Leiterin	Abteilung Familie und Sozialhilfe, Amt für Soziales Kanton St. Gallen
Wüst	Brigitte	Mitarbeiterin	Abteilung Familie und Sozialhilfe, Amt für Soziales Kanton
Zürn	Stefan	Abteilungspräsident	Verwaltungsrekurskommission, Abteilung V

D 5.7: Gesprächspartner/-innen nach Anspruchsgruppen auf kantonaler Ebene

Name	Vorname	Funktion	Institution
Akteure im Bereich Kinderschutz			
Baeriswyl-Gruber	André	Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter Beratungsstelle In Via	Kinderschutzzentrum St.Gallen
Erb	Suzanne	Chefärztin	Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste St.Gallen
Zahner	Roger	Geschäftsstelle AG Kinderschutz	Amt für Soziales, Abteilung Kinder und Jugend
Akteure im Bereich Erwachsenenschutz			
Diener	Thomas	Geschäftsleiter	Pro Senectute Kanton St.Gallen
Hüberli-Bärlocher	Peter	Präsident	INSOS St.Gallen–Appenzell Innerrhoden
Meier	Thomas	Chefarzt	St.Gallische Psychiatrie-Dienste Süd
Schneider	Gabrielle	Stellenleiterin	Beratungsstelle Sarganserland, Pro Infirmis
Akteure im Bereich Schule			
Blöchlinger	Hermann	Leiter	Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen, Zentralstelle Rorschach
Metzler	Barbara	Leiterin Beratungsdienst Schule	Bildungsdepartement, Amt für Volksschule
Noser	Freddy	Präsident	Verband der Schulleitungspersonen des Kantons St.Gallen
Rüegg	Thomas	Präsident; Stadtrat Familie und Bildung	Verband St.Galler Volksschulträger SGV; Rapperswil-Jona
Akteure im Bereich Polizei und Gerichte			
Aebischer	Katja	Kreisrichterin	1. Abteilung (Familienrecht), Kreisgericht St.Gallen
Rechsteiner	Jürg	Präsident	1. Abteilung (Familienrecht), Kreisgericht St.Gallen
Ganter	Peter	Leiter	Beratungsstelle Häusliche Gewalt Fachstelle Häusliche Gewalt, Kantonspolizei St.Gallen
Tremp	Elmar	Stv. Leitender Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft St.Gallen, Untersuchungsamt Uznach

ANHANG II: ÜBERSICHT ZUR ORGANISATION DER KESB

KESB	Bevölkerung im Einzugsgebiet	Anzahl politische Gemeinden	Sitz der KESB	Organisation der Trägerschaft	Organisation von Abklärungen	Organisation der Berufsbeistandschaft
Region St.Gallen	80'000	5	St.Gallen	Sitzgemeindemodell	Abklärungen durch KESB im Kindes- und Erwachsenenschutz	Berufsbeistandschaften werden durch die kommunale Sozialdienste der fünf Gemeinden geführt
Region Rorschach	45'000	10	Goldach	Zweckverband	Abklärungen durch KESB im Kindes- und Erwachsenenschutz	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB
Rheintal	66'628	12	Altstätten	Öffentlich-Rechtliche Körperschaften	keine Abklärungen durch KESB	Zwei Berufsbeistandschaften mit unterschiedlichen überkommunalen Trägerschaft an zwei Standorten
Werdenberg	37'581	6	Buchs	Zweckverband	Abklärungen durch KESB im Kindes- und Erwachsenenschutz	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB
Sarganserland	40'000	8	Sargans	Zweckverband	Abklärungen durch KESB im Kindes- und Erwachsenenschutz	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB; Unterstellung der Berufsbeistandschaft unter den Präsidenten der KESB
Linth	68'000	10	Rapperswil	Sitzgemeindemodell	Abklärungen durch KESB im Kindes- und Erwachsenenschutz	Eine Berufsbeistandschaft mit überkommunaler Trägerschaft an zwei Standorten

KESB	Bevölkerung im Einzugsgebiet	Anzahl politische Gemeinden	Sitz der KESB	Organisation der Trägerschaft	Organisation von Abklärungen	Organisation der Berufsbeistandschaft
Toggenburg	45'598	12	Bütschwil	Öffentlich-Rechtliche Körperschaft	Abklärungen durch KESB im Kindes- und Erwachsenenschutz	Zwei Berufsbeistandschaften mit unterschiedlichen überkommunalen Trägerschaft an zwei Standorten sowie eine Gemeinde mit eigener Berufsbeistandschaft
Wil-Uzwil	58'000	7	Niederuzwil	Öffentlich-Rechtliche Körperschaft	Abklärungen nur im Erwachsenenschutz mehrheitlich durch KESB	Eine Gemeinde gibt Berufsbeistandschaften an Externe, eine Gemeinde führt Berufsbeistandschaften selbst durch kommunalen Sozialdienst, fünf Gemeinden nutzen Berufsbeistandschaft mit überkommunaler Trägerschaft (und Unterstellung unter die KESB)
Region Gossau	47'401	7	Gossau	Öffentlich-Rechtliche Körperschaft	Abklärungen durch KESB im Kindes- und Erwachsenenschutz	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB; Unterstellung der Berufsbeistandschaft unter den Präsidenten der KESB