



Grundlagen zur staatlichen Aufsicht

- in Kinder- und Jugendheimen und in Kindertagesstätten
- in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung
- in privaten Betagten- und Pflegeheimen

30. November 2006

Gestützt auf

Art. 13 ff. der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) und

Art. 5 ff. der Verordnung über Kinder- und Jugendheime (KJV)

Art. 4 des Kantonsratsbeschlusses über Einrichtungen für Menschen mit Behinderung
(KRB Beh/E) und

Art. 6 ff. der Verordnung über Behinderteneinrichtungen (VBeh/E)

Art. 32 f. des Sozialhilfegesetzes (SHG) und Art. 7 ff. der Verordnung über private Betagten-
und Pflegeheime (VBP)

Inhalt

1.	Ausgangslage	2
2.	Zweck und Ziel	2
3.	Gesetzliche Grundlagen	3
4.	Aufsichtsstruktur	3
5.	Staatliche Aufsicht	4
	5.1 Aufsichtsbereiche	4
	5.2 Instrumente	5
	5.3 Meldepflichten	6
	5.4 Bearbeitung von aufsichtsrechtlichen Hinweisen	6
6.	Schlussbemerkung	7
	Anhang I	7
	Anhang II	8

1. Ausgangslage

In den letzten zehn Jahren entwickelte sich im Kanton St.Gallen, auch auf Grund von Vorkommnissen im Kinder- und Jugendbereich, ein differenziertes Aufsichtsverständnis. Aufsichtsrechtliche Lücken wurden bis in das Jahr 2002 schrittweise geschlossen. Mit neuen Verordnungen schuf die Regierung die Grundlagen für eine einheitliche Ausrichtung der Aufsicht in den Bereichen Kinder- und Jugendheime sowie Kindertagesstätten, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und private Betagten- und Pflegeheime, nachfolgend Fachbereiche genannt.

2. Zweck und Ziel

Staatliche Aufsicht und Bewilligung ist dort notwendig, wo Kinder und Jugendliche auf institutionelle Erziehung, Menschen mit Behinderung oder betagte Menschen auf institutionelle Betreuung und Pflege angewiesen sind und dadurch Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Um das Wohl und den Schutz von Kindern und Jugendlichen, Menschen mit Behinderung oder betagten Menschen, die auf dauerhafte oder vorübergehende Unterstützung angewiesen sind, zu gewährleisten, ist ein Zusammenwirken von verschiedenen Beteiligten notwendig. Für eine gelingende Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten sind Kooperation sowie eine klare Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten erforderlich.

Ziel der staatlichen Aufsicht ist es, die betreuenden, strukturellen, betrieblichen, personellen, fachlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu prüfen, welche die jeweiligen Zielgruppen in den Einrichtungen vorfinden. Die Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet sein, dass das Wohl und der Schutz der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen gewährleistet werden kann.

3. Gesetzliche Grundlagen

a) Bewilligung

Die wesentlichen Bewilligungsvoraussetzungen zur Erteilung der Betriebsbewilligung sind in den drei Fachbereichen dieselben (siehe Anhang I). Es wird geprüft, ob die interne Aufsicht geregelt ist; ein Betriebskonzept das Wohl und den Schutz der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen gewährleistet und Massnahmen zur Qualitätssicherung vorsieht; Leitung und Personal persönlich, fachlich und gesundheitlich geeignet sind; die Zahl der Mitarbeitenden den Anforderungen der Betreuung entspricht; Bauten und Ausstattung zweckmässig sind und der Betrieb finanziell gesichert erscheint.

Die erteilte Betriebsbewilligung ist Grundlage für die staatliche Aufsicht. Die Überprüfung der genannten Voraussetzungen ist deshalb stets von zentraler Bedeutung.

b) Aufsicht

Die staatliche Aufsicht obliegt in allen drei Fachbereichen dem Amt für Soziales. Das Amt für Soziales führt Besuche bzw. Kontrollen vor Ort durch, verfügt die Behebung von Mängeln, informiert Betroffene und/oder gesetzliche Vertreterinnen und Vertreter, wenn das Wohl und der Schutz der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen gefährdet ist oder verfügt im Sinn der Ultima Ratio die Schliessung der Einrichtung. Dabei ist immer der Rechtsgrundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Das Amt für Soziales kann zudem die Standortgemeinde und geeignete Fachleute für einzelne Aufgaben der staatlichen Aufsicht beiziehen. Es kann Hinweise auf fachkundige Beratungsangebote für die Beseitigung von Mängeln und zu Fragen der Betreuungsqualität geben. Bei der Trägerschaft, bei der mit den Aufgaben der internen Aufsicht betrauten Stelle, bei den gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter sowie bei den zuständigen Stellen der Standortgemeinde kann das Amt für Soziales Berichte einholen.

In allen drei Fachbereichen haben Trägerschaft und Leitung der Einrichtung dem Amt für Soziales strukturelle, personelle und konzeptionelle Veränderungen sowie besondere Vorkommnisse zu melden und halbjährlich das Verzeichnis der betreuten Personen zuzustellen.

4. Aufsichtsstruktur

Die Aufsichtsstruktur des Amtes für Soziales unterscheidet vier Aufsichtsebenen (siehe Anhang II): die individuelle, die fachspezifische, die interne und die staatliche Aufsicht. Auf der individuellen Aufsichtsebene nehmen die direkt Betroffenen ihre Rechte wahr bzw. ihre gesetzliche Vertretung stellt die Rechte und den Schutz der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen sicher. Die fachspezifische Aufsicht, d.h. die Leitung der Einrichtung, stellt in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitenden die Betreuungsqualität und das Wohlergehen der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen sicher. Auf der dritten Aufsichtsebene kontrolliert das leitende Organ der Trägerschaft oder die mit den Aufgaben der internen Aufsicht betraute Stelle die Leitung bezüglich betreuereischer, struktureller, betrieblicher, personeller und finanzieller Belange. Auf der staatlichen Aufsichtsebene stellt das Amt für Soziales sicher, dass die rechtlichen Voraussetzungen zur Führung einer stationären oder halbstationären Einrichtung im Kanton St.Gallen erfüllt sind und die Einrichtungen den Kindern und Jugendlichen, den Menschen mit Behinderung oder den betagten Menschen eine angemessene Betreuungsqualität gewährleisten.

5. Staatliche Aufsicht

Um der Komplexität der Einrichtungen und den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen Rechnung zu tragen, wird staatliche Aufsicht als kontinuierlicher und der Situation angepasster Prozess ausgestaltet.

Das Betriebsbewilligungsverfahren ist immer die erste Phase staatlicher Aufsicht. Mit der Betriebsbewilligung wird einer Trägerschaft die Berechtigung erteilt, in ihrer Einrichtung eine bestimmte Anzahl von Kindern und Jugendlichen, von Menschen mit Behinderung oder von betagten Menschen dauerhaft oder vorübergehend aufzunehmen und zu betreuen. Das Betriebskonzept einer Einrichtung bildet die Grundlage der Betriebsbewilligung.

Staatliche Aufsicht bedeutet, unter Einsatz verschiedener Instrumente kontinuierlich zu prüfen, ob und wie die konzeptionellen Darlegungen umgesetzt werden, ob die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Bewilligung erfüllt und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen eingehalten werden.

Diese Überprüfung geschieht primär mittels Berichten der Selbst- und Fremdevaluation der Einrichtung, im Gespräch und auf Grund von Besuchen. Das Ergebnis der Aufsichtsverfahren des Amtes für Soziales ist, die Betriebsbewilligung in Form eines Ergebnisberichts zu bestätigen oder mittels einer Verfügung anzupassen. Der Ergebnisbericht wird der Trägerschaft und der Leitung zugestellt. Die Verfügung hält Mängel fest und regelt verbindlich deren Behebung. Sie wird der Trägerschaft und der Leitung einer Einrichtung in der Regel im Gespräch erläutert, zum rechtlichen Gehör zugestellt und dann mit Rechtsmittelbelehrung eröffnet.

Die Trägerschaft ihrerseits hat das Amt für Soziales über meldepflichtige Veränderungen und besondere Vorkommnisse zu informieren sowie periodisch Bericht zu erstatten. Das Amt für Soziales beurteilt anschliessend, ob eine Anpassung der Betriebsbewilligung im Sinne einer neuen Verfügung notwendig ist.

5.1 Aufsichtsbereiche

Die Betriebsbewilligung bildet die Grundlage für die staatliche Aufsicht. Deshalb sind die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung und diesbezügliche Veränderungen und Entwicklungen auch für die Überprüfung in den Aufsichtsverfahren von zentraler Bedeutung.

a) Interne Aufsicht

Für die Betriebsbewilligung und deren Aufrechterhaltung ist die Erfüllung der Aufgaben der internen Aufsicht jederzeit sicherzustellen (siehe auch www.soziales.sg.ch «Richtlinien über die interne Aufsicht»). Das Amt für Soziales prüft in den Aufsichtsverfahren, ob und wie die Konzeption zur Aufgabenstellung der internen Aufsicht umgesetzt wird. Die Prüfung der Aufgabenerfüllung betrifft gemäss den Richtlinien über die interne Aufsicht sowohl die Trägerschaft als auch die mit den Aufgaben und Kompetenzen der internen Aufsicht betraute Stelle.

b) Betriebskonzept

Mit dem Betriebskonzept sind die Rahmenbedingungen festzulegen, welche den Schutz und das Wohl der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen gewährleisten und für die Betriebsbewilligung und deren Aufrechterhaltung nötig sind. Darin ist auch festzuhalten, welche Leistungen wie erbracht werden (siehe auch www.soziales.sg.ch «Richtlinien über das Betriebskonzept»). Das Amt für Soziales prüft in den Aufsichtsverfahren, ob und wie die Gesamtkonzeption hinsichtlich Leitbild, Leistungs- sowie Führungs- und Organisationskonzept umgesetzt wird. Ausserdem wird beurteilt, ob Veränderungen, beispielsweise bezüglich Zielgruppe, stattgefunden haben und wie diese bearbeitet werden.

Für die Betriebsbewilligung und deren Aufrechterhaltung sind im Betriebskonzept zudem Massnahmen zur Qualitätssicherung und -entwicklung darzulegen. Das Amt für Soziales prüft in seinen Aufsichtsverfahren, ob und wie solche Massnahmen auf der betreuenden, strukturellen, betrieblichen, personellen und finanziellen Ebene durchgeführt werden.

c) Eignung der Leitung und des Personals

Die Leitung muss für die Erteilung einer Betriebsbewilligung und deren Aufrechterhaltung persönlich, fachlich und gesundheitlich geeignet sein. Zudem muss das Personal fachlich ausreichend qualifiziert sein. Generell hat die Trägerschaft dem Amt für Soziales mit der regelmässigen Berichterstattung eine aktuelle Personaliste einzureichen. Das Amt für Soziales prüft in den Aufsichtsverfahren, ob die aktuellen Erfordernisse an die Qualifikation des Personals eingehalten werden und wie sich das Personal im Sinne der Qualitätssicherung intern und extern weiterbildet. Das Amt für Soziales kontrolliert insbesondere, ob die Qualifikationen des Personals der Zielgruppe entsprechen.

d) Anzahl Mitarbeitende

Für die Betriebsbewilligung und deren Aufrechterhaltung muss die Zahl der Mitarbeitenden den Anforderungen der Betreuung entsprechen. Die von der Trägerschaft periodisch einzureichende Personaliste gibt Aufschluss über die bereichsspezifische Zuordnung des Personals.

e) Zweckmässigkeit von Bauten und Ausstattung

Das Amt für Soziales prüft in den Aufsichtsverfahren, ob Bauten und Ausstattung dem Mindeststandard und den aktuellen Betreuungsbedürfnissen der Zielgruppe entsprechen (z.B. Personenlift, Rollstuhlgängigkeit, geschlechtsspezifische Infrastruktur im Hygienebereich). Im Weiteren wird die Aktualität der brandschutztechnischen Betriebsbewilligung überprüft.

f) Finanzielle Sicherung des Betriebs

Das Amt für Soziales prüft in den Aufsichtsverfahren, ob und wie die Finanzierung des Betriebs sichergestellt ist. Dafür ist der Jahresbericht ein geeignetes Instrument. Dieser ist jährlich von der Trägerschaft einzureichen und enthält folgende Unterlagen: Bilanz, Erfolgsrechnung, Revisionsbericht, kurzer Tätigkeitsbericht über die wichtigsten Ereignisse.

5.2 Instrumente

Zur Überprüfung der Aufsichtsbereiche kommen hauptsächlich folgende Instrumente zur Anwendung:

a) Gespräch

Gespräche mit der Trägerschaft und/oder der Leitung der Einrichtung gehören zur üblichen Kontaktgestaltung. Das Amt für Soziales führt Gespräche mit der Trägerschaft und/oder der Leitung bei konzeptionellen und finanziellen Fragestellungen, Unklarheiten in Prozessabläufen und/oder Konflikten.

b) Berichterstattung

Das Amt für Soziales hat die Möglichkeit, Berichte zu spezifischen Fragestellungen von unterschiedlichen Stellen, beispielsweise Standortgemeinden, Angehörigen, gesetzlichen Vertretungen, einzuholen.

Die Trägerschaft hat dem Amt für Soziales regelmässig Bericht zu erstatten. Der Bericht wird vom Amt für Soziales angefordert und umfasst in der Regel einen standardisierten Teil, der für alle Einrichtungen gilt und sich auf die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen bezieht, und einen individuellen Teil, der sich auf einrichtungsspezifische Gegebenheiten und Entwicklungen bezieht. Die Berichterstattung umfasst auch besondere Vorkommnisse und deren kurz- und mittelfristige Bearbeitung.

c) Aufsichtsbesuch

Das Amt für Soziales besucht die Einrichtungen regelmässig. Ziel der Besuche ist es, sich neben schriftlichen Unterlagen auch einen Eindruck vor Ort zu verschaffen. Je nach Auswertung der Berichterstattung integriert der Aufsichtsbesuch beispielsweise stichprobenartige Einsicht in Personalakten, Einsicht in die Dossierführung der betreuten Personen oder die finanziellen Unterlagen.

d) Interview

Interviews mit anderen Zielpersonen, beispielsweise Personal oder betreuten Personen, sind systematische Gespräche im Gruppen- oder Einzelsetting, die in der Regel schriftlich festgehalten werden.

5.3 Meldepflichten

a) Wesentliche strukturelle und personelle Änderungen

Die Trägerschaft ist verpflichtet, dem Amt für Soziales Änderungen von Rechtsform, Trägerschaft, interner Aufsicht und Leitung zu melden. Die Trägerschaft belegt eine Änderung der Rechtsform mit den entsprechenden rechtsverbindlichen Unterlagen (Handelsregisterauszug, Stiftungsurkunde, Statutenänderungen). Das Amt für Soziales ist auch über personelle Wechsel in der strategischen Führung zu unterrichten. Werden die Aufgaben und Kompetenzen der internen Aufsicht neu geregelt oder anderen Personen übertragen, ist dies ebenfalls meldepflichtig. Bei einem Wechsel der operativen Leitung sind der Aufsichtsbehörde folgende Unterlagen der neuen Leitung einzureichen: tabellarischer Lebenslauf, Nachweise der Aus- und Weiterbildungen, Zeugnisse, Strafregisterauszug und eine gesundheitliche Bescheinigung, welche bestätigt, dass keine gesundheitlichen Einschränkungen für die Führung der Einrichtung vorliegen. In seiner Aufsichtsfunktion beurteilt das Amt für Soziales, ob eine Anpassung der Betriebsbewilligung auf Grund der gemeldeten Veränderungen notwendig ist.

b) Änderungen des Betriebskonzepts

Das Betriebskonzept ist Grundlage der Betriebsbewilligung. Wesentliche Änderungen im Betriebskonzept sind deshalb meldepflichtig. Das Amt für Soziales prüft in seiner Aufsichtsfunktion, ob eine Anpassung der Betriebsbewilligung auf Grund der Veränderungen notwendig ist.

c) Besondere Vorkommnisse

Als besondere Vorkommnisse bezeichnet das Amt für Soziales Ereignisse wie beispielsweise Machtmissbräuche, Suizide, Brände, ansteckende Krankheiten, fristlose Kündigungen von Personal oder aufgenommenen Personen. Das Amt für Soziales verlangt von der Trägerschaft Bericht über das Ereignis. Dieser hat folgende Fragen zu beantworten: Was ist geschehen? Wer ist wie betroffen? Was haben die Verantwortlichen bereits unternommen? Was ist noch geplant? Sind Angehörige und/oder gesetzliche Vertretungen informiert? Das Amt für Soziales beurteilt, ob und wie Trägerschaft und Leitung der Einrichtung das Ereignis bearbeiten und führt in der Regel eine Nachbereitung eines besonderen Vorkommnisses durch. Das Amt für Soziales versteht sich in dieser Rolle als begleitende und möglicherweise beratende Unterstützung für die Einrichtungsverantwortlichen.

Die Aufsichtsbehörde empfiehlt den Trägerschaften, Vorkommnisse auf ein mögliches mediales Interesse hin zu überprüfen und auch dazu im Bericht Stellung zu nehmen.

5.4 Bearbeitung von aufsichtsrechtlichen Hinweisen

Als aufsichtsrechtliche Hinweise bezeichnet das Amt für Soziales jegliche Informationen, die mit der Bewilligung und Aufsicht von stationären und teilstationären Einrichtungen zusammenhängen, beispielsweise Tätigkeiten oder Unterlassungen von bewilligten Einrichtungen. Das Amt für Soziales prüft bei jedem Hinweis die Zuständigkeit, den Gehalt und die Dringlichkeit des Klärungs- und Handlungsbedarfs. Je nachdem werden folgende Fragen geklärt: Bezieht sich der aufsichtsrechtliche Hinweis auf eine allgemeine konzeptionelle Fragestellung oder Haltung einer Einrichtung? Handelt es sich beim Hinweis um einen Konflikt zwischen Personen oder Personengruppen? Ist der interne Beschwerdeweg bereits beschritten worden? Welche Massnahmen wurden bereits getroffen? Alle aufsichtsrechtlichen Hinweise und die daran anschliessenden Verfahren des Amtes für Soziales werden dokumentiert. Ist der Schutz und das Wohl der Kinder und Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung oder der betagten Menschen in einer Einrichtung gefährdet oder bestehen Mängel in der Betriebsführung, werden entsprechende Massnahmen angeordnet resp. die Behebung der Mängel verfügt.

6. Schlussbemerkung

Auch spezifische gesetzliche Grundlagen und eine umsichtige Umsetzung vermögen nicht alle Missstände zu verhindern. Deshalb bewegen sich sowohl die Aufsichtsbehörde als auch die Einrichtungen in einem Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Autonomie, wobei der Staat verbindliche Standards und Rahmenbedingungen festlegt. Kompetenzen und Befugnisse sind auf verschiedenen Aufsichtsebenen klar zu regeln, um Mängel rasch zu erkennen und unverzüglich zu beheben. Aufsicht ist somit nicht allein eine staatliche Aufgabe, sondern bezieht alle Beteiligten mit ein – angefangen bei den Betroffenen bis hin zu den Verantwortlichen der Einrichtung. Vorliegendes Grundlagenpapier leistet einen Beitrag für eine klare und transparente Zuständigkeits- und Aufgabenregelung.

Anhang I: Gesetzliche Grundlagen Bewilligung und Aufsicht

Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO) Art. 13 ff.

Verordnung über Kinder- und Jugendheime vom 21. September 1999 (sGS 912.4; abgekürzt KJV)

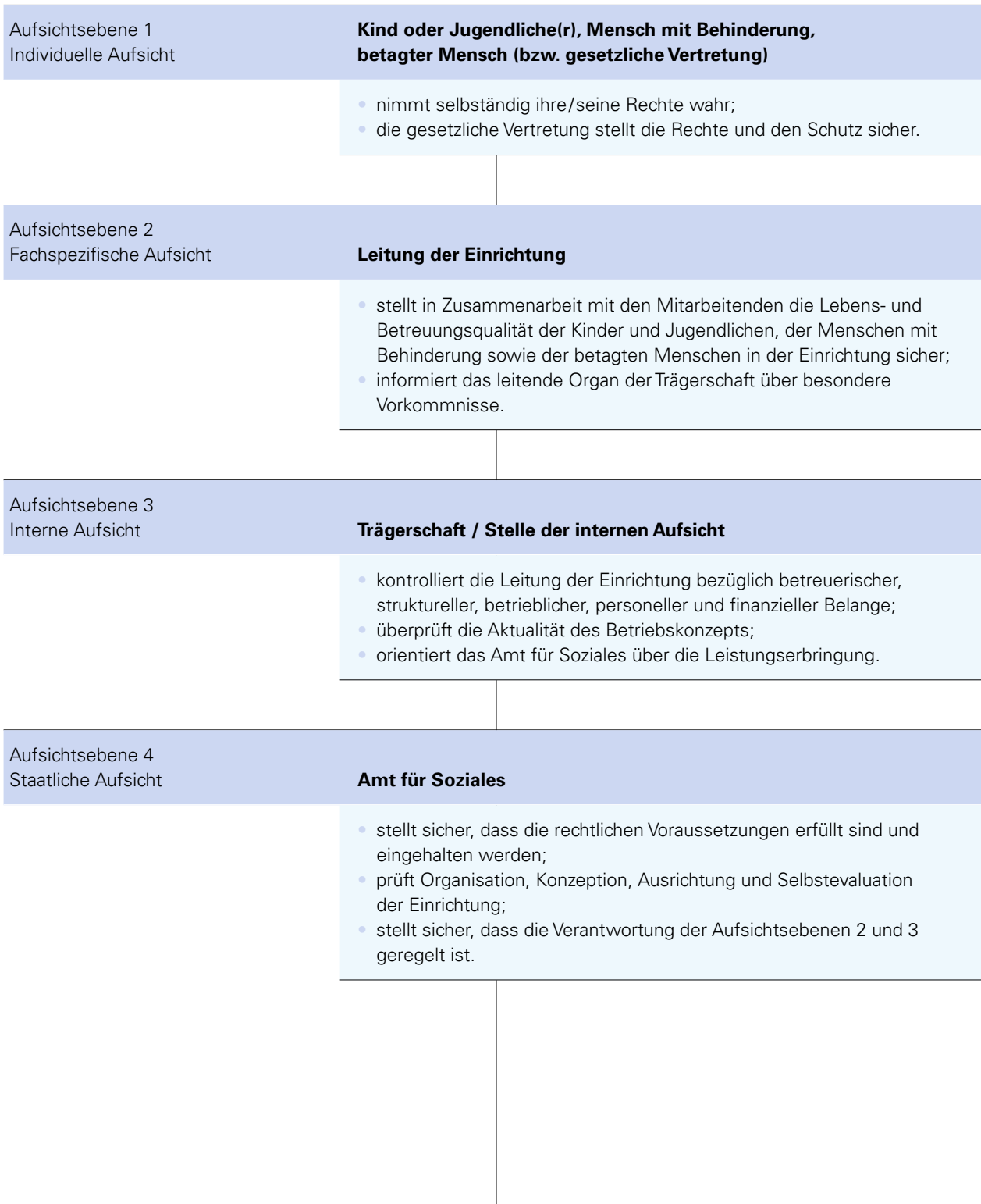
Kantonsratsbeschluss über Einrichtungen für Menschen mit Behinderung vom 10. Januar 2002 (sGS 387.4; abgekürzt KRB Beh/E)

Verordnung über Behinderteneinrichtungen vom 14. Mai 2002 (sGS 387.41; abgekürzt VBeh/E)

Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1; abgekürzt SHG) Art. 32 f.

Verordnung über private Betagten- und Pflegeheime vom 3. Februar 2004 (sGS 381.18; abgekürzt VBP)

Ebenen und Funktionen der Aufsicht



Departement des Innern
des Kantons St.Gallen

Amt für Soziales
Spisergasse 41
9001 St.Gallen
Tel. 071 229 33 18
Fax 071 229 45 00
www.soziales.sg.ch