

Interpellation Schöbi-Altstätten (27 Mitunterzeichnende) vom 25. November 2013

Sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden auf Kurs?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. Januar 2014

Michael Schöbi-Altstätten erkundigt sich in seiner Interpellation vom 25. November 2013 nach den Erfahrungen des Kantons als Aufsicht über die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB).

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht löste das über 100 Jahre weitgehend unveränderte Vormundschaftsrecht ab, um den heutigen gesellschaftlichen Realitäten Rechnung zu tragen (z.B. Solidarität in der Familie, Stärkung der eigenen Vorsorge). Das neue Recht wirkte sich nicht nur auf die Betroffenen aus, sondern führte schweizweit zu einer grundlegenden Reorganisation. Neben der direkten Stärkung der Betroffenenrechte verfolgte der Bund das Ziel, die kleinteilige Organisation zu professionalisieren und die Behördenarbeit interdisziplinär anzulegen. Das löste nun in der Umsetzung erwartungsgemäss etliche Organisations- und Zusammenarbeitsfragen aus. Auch die Übernahme der hängigen Verfahren und der bestehenden Massnahmen war und ist eine grosse Herausforderung dieses Revisionsvorhabens.

Im Kanton St.Gallen haben die politischen Gemeinden neun regionale unabhängige Verwaltungsbehörden geschaffen, die nun seit knapp einem Jahr ihren neuen Aufgaben nachgehen. Dass eine solch umfassende Reorganisation stets mit Chancen und Risiken verbunden ist, liegt in der Natur der Sache. Zahlreiche Umsetzungsfragen tauchen erst mit der Anwendung eines neuen Gesetzes auf. Die Regierung hat dem Kantonsrat mit Botschaft und Entwurf vom 17. Dezember 2013 (22.13.16) einen Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vorgelegt, mit dem die Motion 42.13.01 «Wohin mit den Vorsorgeaufträgen?» umgesetzt werden soll und ausserdem Grundlagen für den Datenaustausch zwischen den KESB und den Einwohnerämtern geschaffen werden. Auch auf Bundesebene sind bereits parlamentarische Vorstösse hängig. Insgesamt kann im Kanton St.Gallen mit Blick auf das erste Umsetzungsjahr des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes aber ein positives Fazit gezogen werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Zuständigkeit für die administrative Aufsicht über die KESB nach Art. 8 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) liegt beim Departement des Innern. Das Amt für Soziales ist ermächtigt, die Aufgabe für das Departement des Innern wahrzunehmen. In dieser Funktion war das Amt in intensivem Kontakt mit den neuen Behörden, insbesondere deren Präsidien, sowie nun gegen Ende des ersten Vollzugsjahres auch mit den Trägerschaften, also den politischen Gemeinden.

Alle KESB nehmen ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahr und arbeiten mit grossem Engagement und hoher Motivation an der Umsetzung des neuen Rechts. Die Übertragung aller Dossiers von den ehemaligen Vormundschaftsbehörden ist gelungen, wobei die KESB weiterhin mit Fällen, die noch vor dem 1. Januar 2013 rechtshängig geworden sind, oder mit unvollständigen Dossiers befasst sind. Die Arbeitsbelastung ist hoch und, mit Ausnahme einer Behörde, mussten personelle Aufstockungen vorgenommen werden. Damit erwiesen sich die Schätzun-

gen des Ressourcenbedarfs der Gemeinden vor Erlass des neuen Rechts nun nach Vollzugsbeginn und ersten Erfahrungswerten als zu optimistisch (vgl. Ziff. 4.1 der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011 zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, 22.11.12). Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES ging schon vor Erlass des neuen Rechts von einem höheren Ressourcenbedarf aus.

Der grössere Aufwand ist auch bedingt durch die neuen Rechtsgrundlagen. Eine neue Praxis zu etablieren, macht Abklärungen und Entscheidungsprozesse aufwändiger. Auch an den Schnittstellen zu den unterschiedlichen Anspruchsgruppen und anderen Behörden entstehen immer wieder Fragen (z.B. Zusammenarbeit mit Banken für neue Grundlagen Vermögensverwaltung, Triage von Gefährdungsmeldungen der Polizei bei häuslicher Gewalt). Zudem ist die Zusammenarbeit zwischen KESB und Schulen, Sozialämtern, Heimen, Spitälern, psychiatrischen Stellen usw. regional zu etablieren. Aber auch die Interdisziplinarität innerhalb der Behörde, die das neue Recht fordert, ist Chance und Herausforderung zugleich. Gerade bei Behörden mit Mitgliedern, die in Kleinstpensen arbeiten, ist das Thema virulent.

2. Seit Vollzugsbeginn des neuen Rechts wurden seitens des Amtes für Soziales zahlreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen an die KESB erbracht:
 - Prüfung der gesetzmässigen Organisation der Trägerschaft und der Behördenzusammensetzung sowie entsprechende Beratungsleistungen;
 - Zusammenarbeit mit den KESB-Präsidien und Mitwirkung an Koordinationssitzungen;
 - interkantonale Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) und Triage an die KESB;
 - Zusammenarbeit mit Schulen bezüglich Gefährdungsmeldungen;
 - Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit Ämtern und Behörden (Zivilstandsämter, Steuerämter usw.) sowie Banken;
 - Unterstützung bei der Klärung inner- und interkantonaler Zuständigkeitskonflikte;
 - Beratung zu Melderechten und -pflichten von Behörden im Kindes- und Erwachsenenschutz (z.B. bei häuslicher Gewalt);
 - Beratung in Bezug auf internationale Verhältnisse, insbesondere Vorgehen bezüglich dem Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (SR 0.211.221.311);
 - Visitationen der KESB und Trägerschaften.

Gerade auch bei Auslegungsfragen der KESB bezüglich des neuen Rechts ist das Amt für Soziales Anlaufstelle (z.B. Amtsgeheimnis). In Zukunft will das Amt für Soziales jedoch auch die übergeordnete bzw. inter-behördliche Zusammenarbeit der KESB stärken. Fachtreffen für die KESB zu Themen wie Interdisziplinarität, Kooperation mit verschiedenen Anspruchsgruppen oder Entwicklung von Qualitätsstandards sollen die einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten. Dies ist gerade in einem Kanton wie St.Gallen mit mehreren Behörden, die sehr unterschiedlich organisiert sind, wichtig. Auch auf die Zusammenarbeit mit den Trägerschaften soll künftig ein besonderes Augenmerk gelegt werden, gerade in Bezug auf die Klärung möglicher Spannungsfelder zwischen anordnenden KESB und finanzierenden Gemeinden.

3. Für die administrative Aufsicht, die ein Erfordernis nach Bundesrecht ist, stehen insgesamt 60 Stellenprozente zur Verfügung (vgl. Ziff. 4.4 der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011 zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, 22.11.12). Dabei setzt eine Fachperson in der zuständigen Abteilung des Amtes rund 50 Prozent für die eigentliche Aufsichts- und Koordinationstätigkeit ein. Diese Fachperson nimmt daneben Aufgaben in einem anderen Tätigkeitsbereich des Amtes wahr. Die übrigen 10 Prozent der 60 Stellenprozente werden für Leitungs- und Querschnittfunktionen wie Administration und juristische Unterstützung benötigt.

4. Zwischen der Verwaltungsrekurskommission (VRK) als erster Rechtsmittelinstanz und dem Amt für Soziales als administrativer Aufsichtsbehörde erfolgt in der Regel zwei Mal jährlich ein Austausch. Die Gewaltenteilung ist fachlich gewährleistet: Die Rechtsmittelinstanz prüft die materielle, inhaltliche Vorgehensweise im Einzelfall, während die Aufsichtsbehörde die allgemeine, ordentliche und korrekte Verfahrensdurchführung beaufsichtigt. Zudem erfolgt eine Auswertung der Rechtsmittelentscheide und der aufsichtsrechtlichen Hinweise, um eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung und Praxisentwicklung zu gewährleisten.
5. Per 1. Januar 2013 wurden von den KESB 8'034 Dossiers (hängige Fälle und laufende Massnahmen) übernommen, was ungefähr den Schätzungen entspricht. Im ersten Umsetzungsjahr kamen 3'773 neue Fälle hinzu. Am 20. Dezember 2013 führten alle neun KESB zusammen rund 10'200 aktive Dossiers (laufende Massnahmen und hängige Verfahren). Abgeschlossen und archiviert wurden bis zu diesem Datum 1'607 Fälle. Aussagekräftiger werden die Zahlen der KOKES-Statistik für das Jahr 2013 sein, welche die genaue Zahl und Art der gefassten Beschlüsse und Massnahmen in allen Kantonen erfasst. Diese liegt erst im Laufe des Jahres 2014 vor.

Die VRK übernahm am 1. Januar 2013 40 Fälle vom Departement des Innern. Bis Anfang Dezember 2013, also im ersten Vollzugsjahr, gingen 140 Beschwerden in der Abteilung V der VRK ein (ohne Beschwerden gegen eine fürsorgliche Unterbringung). Rund 10 Prozent der Beschwerden wurden ganz oder teilweise gutgeheissen und zehn Fälle wurden an das Kantonsgericht weitergezogen.

6. Im Verhältnis zu den bereits hängigen Fällen ist die Zahl neu hängiger Fälle mit rund 3'800 Eingängen – was knapp einem Drittel der aktiven Dossiers entspricht – sehr hoch. Die Zahlen müssen nun genauer analysiert und längerfristig beobachtet werden. Sollte sich die Zahl der eingehenden Fälle auf diesem hohen Niveau halten, müssen Massnahmen getroffen werden, um die Arbeitsbelastung der Behörden zu senken. Da die KESB in den kommenden Jahren zusätzlich durch Gesetzesrevisionen in den Bereichen elterliche Sorge und Unterhalt gefordert sein werden, ist es nicht ausgeschlossen, dass zusätzliche personelle Ressourcen notwendig sind.

Die Zahl der Beschwerden bei der VRK lässt bisher keine Aussagen zur Arbeitsweise der KESB zu, da aktuell noch zahlreiche Fälle der bisherigen kommunalen Vormundschaftsbehörden erledigt werden. Eine entsprechende Analyse ist erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

7. Im ersten Vollzugsjahr des neuen Rechts wurden insbesondere Zusammenarbeitsfragen und -formen zwischen KESB, Gemeinden und anderen Anspruchsgruppen rege diskutiert. Mögliche Massnahmen zur weiteren Verbesserung der Kooperation sollen unter Mitwirkung aller Beteiligten bearbeitet werden. Allgemein besteht bei den Akteuren und in der Öffentlichkeit noch hoher Informationsbedarf zum Kindes- und Erwachsenenschutz, so auch in Bezug auf das neu verankerte Subsidiaritätsprinzip, wonach behördliche Massnahmen nur angeordnet werden, wenn die Hilfe nicht auf andere Weise möglich ist, z.B. durch Familie, nahestehende Personen oder freiwillige Beratungsangebote. Die Differenzen zwischen anordnenden unabhängigen Behörden und Kostenträgern sind ebenfalls in verschiedenen Kantonen bekannt und nicht neu. Neben den im Rahmen des Nachtrags zum EG-KES diskutierten Themen ist aktuell kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bekannt. Vielmehr geht es um Fragen der Zusammenarbeit, der Prozesse und der Kommunikation. Dies erfordert – unabhängig vom Organisationsmodell – in allen Kantonen Zeit und personellen Einsatz. Trotz aller Herausforderungen ist die Umsetzung dieser «Jahrhundert-Revision» im Kanton St.Gallen auf Kurs.