

Wirkungsbericht über die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenenschutzrechts

und

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenenschutzrecht

Bericht sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 13. März 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Neues Recht und neue Behörden	3
1.2 Politische und öffentliche Diskussion	4
1.3 Überprüfung des Kindes- und Erwachsenenenschutzrechts durch den Bund	5
1.4 Vorgehen im Kanton St.Gallen	6
2 Eckwerte Umsetzung im Kanton St.Gallen	7
2.1 Organisation des Kindes- und Erwachsenenenschutzes	7
2.2 Berufsbeistandschaften	10
2.3 Vorgelagerte Dienste und Interventionsschwelle	12
2.4 Verfahren Kindes- und Erwachsenenenschutz	13
2.5 Aufsicht im Kindes- und Erwachsenenenschutz	16
2.6 Fazit	18
3 Kindesschutz	20
3.1 Aufgaben der KESB im Kindesschutz	20
3.2 Fremdplatzierungen	23
3.3 Einbezug von Kindern und Angehörigen	26
3.4 Elterliche Sorge und Kindesunterhalt	27
3.5 Zusammenarbeit im Kindesschutz	27
3.6 Fazit Kindesschutz	29
4 Erwachsenenenschutz	30
4.1 Aufgaben der KESB im Erwachsenenenschutz	30
4.2 Angehörige und private Mandatstragende	31
4.3 Fürsorgerische Unterbringung	33
4.4 Fazit Erwachsenenenschutz	37

5	Finanzierung von Massnahmen und Einbezug von Gemeinden	37
5.1	Finanzierung der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen	37
5.2	Finanzierung von Mandatskosten	40
5.3	Handlungsbedarf Finanzierung von Massnahmen	41
6	Handlungs- und Regelungsbedarf	41
7	Vernehmlassung	43
7.1	Stellungnahmen zu Anpassungen im EG-KES	43
7.2	Rückmeldungen zum Wirkungsbericht	47
8	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	48
9	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	50
9.1	Kostenfolgen für die Gemeinden	50
9.2	Kostenfolgen für den Kanton und Referendum	51
10	Antrag	51
	Anhang	52
	Quellenverzeichnis	52
	Abkürzungsverzeichnis	53
	Organisation der KESB in den Kantonen	54
	Übersicht zur Organisation der KESB	55
	Entwurf (II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht)	56

Zusammenfassung

Im Zuge einer punktuellen Anpassung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im ersten Vollzugsjahr 2013 formulierte der Kantonsrat verschiedene Prüfaufträge an die Regierung. Um die Fragestellungen des Kantonsrates fundiert beurteilen zu können, mussten vorerst Vollzugserfahrungen, auch mit den regional unterschiedlichen Organisationsformen, gesammelt werden. Gestützt darauf konnte in den Jahren 2015 und 2016 eine externe Wirkungsprüfung durchgeführt werden.

Die Ergebnisse¹ bestätigen, dass die bestehende Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen im Wesentlichen gut ist. Die Empfehlungen zur Optimierung des Systems können weitgehend im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen umgesetzt werden. Der

¹ Evaluation der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amtes für Soziales vom 15. Juli 2016, Interface Politikstudien; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kindes- und Erwachsenenschutz.

gesetzgeberische Handlungsbedarf beschränkt sich deshalb auf punktuelle Anpassungen. Folglich wird auch keine Anpassung der bestehenden Trägerschaftsmodelle vorgeschlagen.

Sowohl bei der Organisation der Verfahren (Abklärung von Gefährdungen) als auch bei der Umsetzung von Massnahmen (Beistandschaften) wird jedoch Optimierungsbedarf geortet, was je nach Region organisatorische Folgen haben kann. In Kindesschutzverfahren hat sich die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure über die letzten Vollzugsjahre kontinuierlich verbessert. Dort, wo kostenintensive Massnahmen angezeigt sind, hat sich der Einbezug der finanzierenden Gemeinwesen ebenfalls etabliert. Regionale Unterschiede bestehen aber weiterhin, weshalb die Revision zum Anlass genommen werden soll, die gute Praxis nun in allen Regionen zu verankern.

In diesem Zusammenhang ist generell festzustellen, dass der Kindes- und Erwachsenenschutz in den St.Galler Regionen sehr unterschiedlich organisiert ist. Gemäss den Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission (Bericht 82.17.03 vom 2. Mai 2017) soll die aktuell rein administrative Aufsicht des Kantons mit diesem Nachtrag ergänzt werden. Der Kanton soll inskünftig generell für mehr Vereinheitlichung und mehr allgemeingültige Grundlagen sorgen. Nur so können die Prozessqualität sowie die Standardisierung von Verfahren und Instrumenten unterstützt und gefördert werden. Hierzu sind die im vorliegenden Nachtrag aufgeführten neuen gesetzlichen Eckwerte notwendig.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Wirkungsbericht über die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sowie Botschaft und Entwurf des II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.

1 Ausgangslage

1.1 Neues Recht und neue Behörden

Am 1. Januar 2013 traten die Änderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) im Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht in Kraft. Damit wurde schweizweit das 100-jährige Vormundschaftsrecht durch ein zeitgemässes Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ersetzt. Das neue Recht soll vornehmlich folgende Ziele erfüllen (siehe Botschaft des Bundesrates zur Änderung des ZGB vom 28. Juni 2006, S. 7011–7024 [BBl 2006, 7001]):

- Förderung des Selbstbestimmungsrechts;
- Stärkung der Familiensolidarität;
- Schutz von Urteilsunfähigen in stationären Einrichtungen;
- massgeschneiderte Massnahmen;
- Verstärkung des Rechtsschutzes bei der fürsorglichen Unterbringung (FU);
- Vermeidung von Stigmatisierungen;
- wesentliche Verfahrensgrundsätze im Bundesrecht.

Das Bundesrecht weist den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) 110 fallbezogene Aufgaben zu und schreibt vor, dass Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutz durch Fachbehörden zu treffen sind. In der ganzen Schweiz erfolgte daher ein grosser organisatorischer Umbau. Im Jahr 2012 bestanden noch 1'415 Vormundschaftsbehörden, ab dem Jahr 2013 waren es noch rund 20 Prozent, konkret 148 KESB. In 13 Kantonen erfolgte gleichzeitig eine Kantonalisierung der vormals kommunalen Aufgabe.

Die Kantone können Verwaltungsbehörden oder Gerichte einsetzen sowie die interne Organisation der KESB bestimmen. Sechs Kantone (AG, FR, GE, NE, SH, VD) haben sich für eine Gerichtslösung entschieden. 14 Kantone (AI, AR, BS, BE, GL, GR, JU, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, ZG) haben kantonale Verwaltungsbehörden eingesetzt. In sechs Kantonen (BL, LU, SG, TI, VS, ZH) wurden regionale Verwaltungsbehörden mit interkommunaler Trägerschaft gebildet; in drei dieser Kantone (ZH, LU, SG) sind unterschiedliche Formen der Trägerschaften zugelassen. Die Einzugsgebiete sind im Kanton Wallis (aktuell 23 KESB, Einzugsgebiet ab 2'000 Einwohnerinnen und Einwohner) und in kleinen Kantonen sehr klein; die grösste Behörde, die KESB der Stadt Zürich, hat ein Einzugsgebiet von rund 380'000 Einwohnerinnen und Einwohnern.²

Die Kantone regelten in ihren Einführungsgesetzen neben dem Organisationsmodell die Grösse und Zusammensetzung der Spruchkörper, die Anforderungen an die Mitglieder, die ärztliche FU, die Nachbehandlung nach einer FU, die Rechtsmittelinstanzen sowie die administrative Aufsicht. Sie können ergänzende Verfahrensbestimmungen erlassen.

1.2 Politische und öffentliche Diskussion

Die Notwendigkeit der Revision und die Grundprinzipien des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts waren nie bestritten. Während des 20-jährigen Revisionsprozesses wurde denn auch weniger das neue materielle Recht, sondern die neuen Vorgaben zur Organisation kontrovers diskutiert. Diese greifen direkt oder indirekt in die Organisationshoheit von Kantonen und Gemeinden ein. Die Änderungen im ZGB waren jedoch am Ende des Revisionsprozesses politisch breit abgestützt. Auch im Kanton St.Gallen wurde das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) trotz des Zeitdrucks für die organisatorische Umsetzung vom Kantonsrat letztlich einstimmig verabschiedet (22.11.12).

Auf Bundesebene wurde bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts der erste politische Vorstoss eingereicht. Er betraf die Auskunft über Erwachsenenschutzmassnahmen. Seit dem Inkrafttreten des neuen Rechts sind zahlreiche weitere Vorstösse eingereicht worden. Auch in den Kantonen erfolgten die ersten politischen Aufträge zur Anpassung oder zur Prüfung des neuen Rechts bereits im ersten Vollzugsjahr, gehäuft jedoch ab dem Jahr 2014 nach vielfältigen Medienberichten, vornehmlich anhand von einzelnen Beispielen. Bei den Fragen und Aufträgen geht es vorwiegend um die Auswirkung des neuen Rechts auf die Fallzahlen und die Kosten, den Interventionsgrad und -zeitpunkt der KESB, die Berücksichtigung von nahen Personen, die Finanzierung von Massnahmen, um Beschwerderechte von Gemeinden sowie um Fragen des Datenaustausches. Häufig wurden Fälle öffentlich diskutiert, in denen der KESB unverhältnismässige Eingriffe vorgeworfen wurden.

Im Kanton St.Gallen wurde mit dem Nachtrag zum EG-KES vom 18. November 2014 (nGS 2015-017 [22.13.16]) die Information der Einwohnerämter für die Ausstellung von Bescheinigungen «Auskunft über Beistandschaft und Vorsorgeauftrag» (früher Handlungsfähigkeitszeugnisse) geregelt und eine rechtliche Grundlage für die Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen geschaffen. Die Regierung hat zudem die Interpellationen «Sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden auf Kurs?» (51.13.46), «Kontroversen um KESB» (51.16.39) und «Beschwerdeverfahren im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht» (51.16.72) beantwortet.

Folgende Aufträge sind mit dieser Vorlage zu erledigen:

- Folgeauftrag CVP-EVP-Fraktion, SVP-Fraktion und FDP-Fraktion zu 22.13.16 «Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht»;

² KOKES, Organisation der KESB, Stand 1. Januar 2017 (Anhang 3).

Thema: Mitwirkung der Gemeinden bei Anordnung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, die mit erheblichen Kostenfolgen verbunden sind, Vereinheitlichung der Datenlage zu statistischen Zwecken, Prüfung einer Reorganisation der KESB.

- Postulat 43.14.05 «Auswirkungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts» mit geändertem Titel und Wortlaut «Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten, wie die Verhältnismässigkeit und die Wirksamkeit von Kindesschutzmassnahmen geprüft werden. [...]» (ursprünglicher Titel «Kostenvergleich und -kontrolle bei Kindesschutzmassnahmen?»); Thema: Wie kann die Wirksamkeit und die Vergleichbarkeit der Kosten von Kindesschutzmassnahmen sichergestellt werden?
- Motion 42.16.04 «KESB und Gemeinden» mit geändertem Wortlaut: «Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Revision des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zu unterbreiten, die den Einbezug der zuständigen Gemeindebehörden sowie die erforderliche Auskunftserteilung durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden einheitlich regelt.»

1.3 Überprüfung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts durch den Bund

Als Grundlage für die Beantwortung von verschiedenen Postulaten hat der Bund im Herbst 2015 die Unternehmung Interface Politikstudien, Luzern, beauftragt, die organisatorische Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts in der Schweiz zu analysieren und Kenndaten zu Leistungen und Kosten zu erheben und auszuwerten. Der Evaluationsbericht liegt seit April 2016 vor. Darin wird empfohlen, «den Vollzugsbehörden in den Kantonen Zeit einzuräumen, ihre Systeme zu verfeinern und die Prozesse zu optimieren. Dieser Optimierungsprozess ist in Gang und soll nicht durch punktuelle kurzfristige Interventionen behindert werden.»³

Interface empfiehlt einzelnen Kantonen organisatorische Anpassungen in Bezug auf die Grösse der Behörden oder die Interdisziplinarität, der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) eine Optimierung der Statistik sowie den KESB die Einführung einer minimalen Kostenrechnung. Ferner wird empfohlen, eine aktive Information der Gemeinden vorzusehen, wenn diese an der Finanzierung beteiligt sind. In Bezug auf die bestehenden Probleme bei der Finanzierung von Massnahmen wird den Kantonen empfohlen, einen Lastenausgleich einzuführen oder diesen zu verbessern und die Finanzierungsmodelle anzupassen. Dem Bundesrat wird empfohlen, sein Engagement zur Beobachtung und Ermittlung der Wirksamkeit auszubauen.

Das Bundesamt für Justiz liess zudem durch die Fachhochschule Luzern die Praxis der KESB zu drei spezifischen Themen untersuchen. Geprüft wurde unter anderem die Praxis des Einbezugs von verwandten und nicht verwandten Personen bei Kindesplatzierungen durch die KESB.

Der Bericht des Bundesrates liegt seit 29. März 2017 vor⁴. Der Bundesrat hält fest, dass das behauptete Kostenwachstum im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nicht stattgefunden hat. Die Einführung des neuen Rechts entspreche weitgehend den Erwartungen. Für den Bundesgesetzgeber bestehe nur ein beschränkter punktueller Handlungsbedarf, z.B. in Bezug auf den Einbezug von Angehörigen. Die Einführung eines Beschwerderechts der Wohnsitzgemeinde stellt aus Sicht des Bundesrates kein geeignetes Mittel dar, um die teilweise bestehenden Probleme zu lösen. Aufgrund der Unterschiede in den Kantonen erscheine es sinnvoll, wenn die Kantone den Einbezug der Gemeinde im Vorfeld eines Beschlusses optimierten. Demgemäss ist in naher Zu-

³ Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Interface Politikstudien Luzern, April 2016, S. 29.

⁴ Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3776, 14.3891, 14.4113 und 15.3614, vom 29. März 2017; abrufbar unter www.parlament.ch.

kunft nicht davon auszugehen, dass das Bundesrecht grundlegende Anpassungen erfährt. Vielmehr will der Bund zusammen mit den Kantonen die Optimierungen in der Praxis unterstützen und deren Wirkung abwarten.

1.4 Vorgehen im Kanton St.Gallen

Als Grundlage für die vom Kantonsrat gewünschte Wirkungsprüfung wurde eine Evaluation ebenfalls bei der Interface Politikstudien, Luzern, in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse liegen seit Mitte des Jahres 2016 vor und sind öffentlich zugänglich.⁵ Ziel der Evaluation war es, die im Kanton St.Gallen geäußerte Kritik ernst zu nehmen und zu prüfen, die Umsetzung des neuen Rechts einer unabhängigen Beurteilung zu unterziehen, Optimierungsbedarf zu benennen und zu priorisieren sowie insgesamt eine Grundlage für die Beantwortung der politischen Vorstösse und für die Beratungen im Kantonsrat zu schaffen.

Für die Evaluation wurden zentrale Dokumente ausgewertet, die Ergebnisse der schweizweit durchgeführten Online-Befragung analysiert, Kennzahlen aller KESB ausgewertet sowie mit insgesamt 40 Personen Einzelgespräche und Gruppeninterviews geführt. In den Gesprächen ging es darum, Hinweise und Einschätzungen aus verschiedenen Perspektiven zur heterogenen Umsetzung im Kanton St.Gallen zu erhalten. Interface formuliert zehn Empfehlungen für die Optimierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen. Der Bericht wurde im September 2016 veröffentlicht und anschliessend in verschiedenen Gremien diskutiert.

Welche Wirkung das neue Recht für die Betroffenen entfaltet, konnte in diesen Evaluationen noch nicht festgestellt werden. Dazu ist eine langfristige Perspektive erforderlich. Nach der Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten wird den Betroffenen durch die fundierte Betrachtung und die massgeschneiderten Massnahmen besser geholfen als dies im Rahmen der alten Organisation der Fall war. Eine Verschlechterung für die Betroffenen können die schwierige Verständlichkeit der Verfügungen, die höheren Gebühren sowie die höheren formalen Anforderungen sein.

Die zehn Empfehlungen für den Kanton St.Gallen im Überblick:

1. Konzeptionelle Vorgaben nicht vereinheitlichen (betrifft die drei Organisationsmodelle);
2. Abklärung primär durch die KESB führen;
3. Effizienzsteigerung statt personelle Aufstockung der Spruchkörper;
4. Zusammenarbeit mit Gemeinden und Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz weiter verbessern;
5. Kennzahlen zu Kosten und Leistungen besser erfassen;
6. Betreuung der privaten Mandatsträgerinnen und -träger optimieren;
7. Prozesse zwischen den KESB angleichen;
8. personelle Ressourcen bei KESB und Berufsbeistandschaften periodisch prüfen;
9. Ausgestaltung der vorgelagerten Dienste prüfen;
10. Kommunikation verbessern.

Die verschiedenen Vorstösse im Kantonsrat und die mediale Präsenz haben des Weiteren die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates veranlasst, die Aufsicht über die KESB, die der Kanton wahrzunehmen hat, eingehend zu prüfen. Sie hat dazu im November 2016 Befragungen durchgeführt und mit dem Bericht 82.17.03 vom 2. Mai 2017 Empfehlungen abgegeben und Anträge gestellt, die im Rahmen des Wirkungsberichts und für einen II. Nachtrag zum EG-KES zu

⁵ Evaluation der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amtes für Soziales vom 15. Juli 2016, Interface Politikstudien; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kindes- und Erwachsenenschutz.

berücksichtigen sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt namentlich, alle zehn Empfehlungen aus dem Evaluationsbericht umzusetzen. Der Gesetzgeber soll bei der Revision des EG-KES die Aufgaben der kantonalen Aufsicht erweitern, damit eine stärkere Koordination und verbindlichere Regelungen möglich sind. Eine gewisse Vereinheitlichung könnte zu Effizienzsteigerungen führen.

Im Rahmen der Wirkungsprüfung wurden auch die Trägerschaften und Präsidien der KESB nach Umsetzungsproblemen befragt. Dies, um ein abschliessendes Bild über den gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erhalten, nachdem die Evaluation und die Empfehlungen von Interface mehrheitlich direkte Verbesserungen in der Praxis betreffen. Gesetzgeberische Anpassungen können Praxisverbesserungen zusätzlich unterstützen (z.B. Verfahrensvereinfachungen bei Einzelzuständigkeiten).

Im vorliegenden Bericht werden zuerst die Eckwerte der Umsetzung des neuen Rechts im Kanton St.Gallen aufgezeigt, um anschliessend auf den Kinderschutz, den Erwachsenenschutz und die Finanzierung von Massnahmen spezifisch einzugehen.

2 Eckwerte Umsetzung im Kanton St.Gallen

2.1 Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes

2.1.1 Regionen und Trägerschaften der KESB

Das EG-KES lässt den politischen Gemeinden viel Spielraum in der Organisation der KESB. Als Trägerschaft kommen folgende drei öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Frage:

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

Zur Zusammensetzung der KESB und zu den Anforderungsprofilen der KESB-Mitglieder gibt es wenige Vorgaben. Die Organisation der Berufsbeistandschaften oder der Abklärungsdienste sind nicht gesetzlich geregelt. Für die Berufsbeistandschaften besteht lediglich eine Bereitstellungspflicht. Die politischen Gemeinden sorgen dafür, dass genügend Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Verfügung stehen (Art. 31 Abs. 3 EG-KES). Die Evaluation zeigt klar, dass das Modell der Trägerschaft die Arbeit der KESB weniger stark prägt als die Organisation der Beistandschaften, der Abklärungsdienste und der vorgelagerten Dienste.

Die Regionenbildung wird als stimmig erachtet, obwohl sechs Regionen kleiner sind, als ursprünglich von der KOKES empfohlen. Geografische Faktoren und bestehende Formen der Zusammenarbeit wurden bei der Regioneneinteilung berücksichtigt. Jede Region hat das für sie stimmige Trägerschaftsmodell gefunden.

Die beiden grössten Städte des Kantons führen die KESB für ihre Region im Sitzgemeindemodell. Der Vorteil des Modells liegt darin, dass der Aufbau der KESB in bestehenden, professionellen Strukturen erfolgen konnte. Nachteile können in der Gefährdung der Unabhängigkeit durch die enge Eingliederung an bzw. in die Verwaltung der Trägergemeinde gesehen werden. Aus diesem Grund haben Kanton und Stadt St.Gallen ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Das Rechtsgutachten empfiehlt, die Unabhängigkeit der KESB-Region St.Gallen organisations- und personalrechtlich stärker abzusichern. Zusammengefasst kommt das Gutachten zum Schluss, dass die Bestimmungen zur Unabhängigkeit der KESB (Art. 7 und 15 EG-KES) nicht bloss als kantonalrechtliche Minimalvorgaben an die Gemeinden zu verstehen sind, sondern auch einen

Auftrag an die Gemeinden enthalten, die Unabhängigkeit mittels Bestimmungen im Gemeinde-recht abzusichern.⁶ Die Stadt St.Gallen hat inzwischen das Geschäftsreglement des Stadtrates angepasst und die Unabhängigkeit der KESB darin geregelt.

Die Mitglieder und Mitarbeitenden der KESB St.Gallen sind der für die Sozialen Dienste zuständi-gen Direktion administrativ zugeordnet, aber nicht hierarchisch unterstellt. Sie sind bei ihren Ent-scheiden an keine Weisungen gebunden. Die KESB regelt zudem ihre Organisation in einer Ge-schäftsordnung (Art. 20^{bis} des Geschäftsreglements des Stadtrates St.Gallen)⁷. Damit ist die er-forderliche Unabhängigkeit im Gemeinderecht seit November 2015 angemessen abgesichert. Das Rechtsgutachten kommt des Weiteren zum Schluss, dass die kantonale Bestimmung zur Unvereinbarkeit eines Amtes als Behördenmitglied mit einem weiteren Amt in der Trägerschaft oder einer Tätigkeit in der Verwaltung einer der beteiligten Gemeinden eine Präzisierung erfahren muss. Dies soll mit vorliegendem Nachtrag erfolgen.

Ein weiterer Nachteil des Sitzgemeindemodells könnte sein, dass die Gemeinden, welche die Leistungen per Vertrag nutzen, weniger Einfluss auf organisatorische Fragen im Kindes- und Er-wachsenenschutz nehmen können. In den öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und den Zweck-verbänden sind alle Gemeinden in die Trägerschaft eingebunden. Eine Einflussnahme der Ge-meinden auf die Fälle der KESB ist jedoch auch bei diesen Trägerschaftsformen nicht zulässig. Wo die Gemeinden organisatorisch in die Trägerschaft eingebunden sind, gilt es daher, Regelun-gen zu treffen, wie mit Forderungen der Gemeinden umzugehen sind, die über die Führungsgre-mien der Trägerschaften eingebracht werden.⁸

2.1.2 Die neun KESB

Im Kanton St.Gallen haben am 1. Januar 2013 neun KESB den Betrieb aufgenommen. Sie bau-ten den Betrieb auf, klärten Zusammenarbeit und Abläufe, übernahmen die bestehenden Mass-nahmen und überführten diese ins neue Recht. Die neuen Behörden waren von Beginn an mit zahlreichen Meldungen konfrontiert und die Erwartungen waren sehr hoch. Alle KESB, mit Aus-nahme der KESB Gossau, stockten in den Jahren 2013 bis 2015 Stellen auf, damit die Arbeitslast bewältigt werden konnte. Drei KESB waren, bevor die Ressourcen stark ausgebaut wurden, kaum noch in der Lage, die Geschäftslast zu bewältigen und auf Gefährdungsmeldungen schnell und adäquat zu reagieren. Bei den KESB Rorschach und Werdenberg waren Behördenmitglieder mit Kleinstpensen eingesetzt. Inzwischen ist die überwiegende Mehrheit der Behördenmitglieder in einem grösseren Arbeitspensum angestellt, so dass die Behördenmitglieder auch fallweise die Verfahrensleitung übernehmen können.

KESB	Anzahl Mitglieder KESB		Stellenprozente			
	Spruchkörper	Spruchkörper	Spruchkörper		Fachdienst	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016
St.Gallen	6	8	495	665	1'145	1'800
Region Rorschach	5	7	230	410	470	700
Rheintal	5	7	360	530	640	730
Werdenberg	6	4	210	330	530	580
Sarganserland	4	5	240	410	410	610
Linth	5	6	330	450	510	520

⁶ Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen, vom 30. September 2015, durch Prof.Dr. Thomas Geiser und Prof.Dr. Benjamin Schindler, Universität St.Gallen.

⁷ Stadt St.Gallen, Geschäftsreglement des Stadtrates vom 2. Dezember 2004 (sRS 173.1); abrufbar unter www.stadt.sg.ch.

⁸ Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Interface Politik-studien Luzern, April 2016, S. 8.

KESB	Anzahl Mitglieder KESB		Stellenprozente			
	Spruchkörper	Spruchkörper	Spruchkörper	Spruchkörper	Fachdienst	
Toggenburg	6	6	310	390	590	640
Wil-Uzwil	6	5	290	300	520	710
Region Gossau	5	5	380	390	390	330
Total	49	53	2'845	3'835	5'205	6'620

Tabelle 1: Anzahl Mitglieder KESB und Stellenprozente

Insgesamt arbeiteten Ende Dezember 2016 bei den KESB im Kanton St.Gallen 135 Personen, davon 53 als Mitglied des Spruchkörpers.

KESB	Disziplin / beruflicher Hintergrund							Total
	Recht	Soziale Arbeit	Recht und eine weitere Ausbildung (Pädagogik / Soziale Arbeit)	Psychologie oder Pädagogik	Treuhand / Wirtschaft	Medizin	weitere	
St.Gallen	4	1	1	1			1	8
Region Rorschach	1	3	1	1		1		7
Rheintal	3	2	1			1		7
Werdenberg	2	1			1			4
Sarganserland	2	1		1	1			5
Linth	2	1	1	1	1			6
Toggenburg	3	1	1			1		6
Wil-Uzwil	2	1		1		1		5
Region Gossau	2	2		1				5
Total	21	13	5	6	3	4	1	53

Tabelle 2: Interdisziplinäre Zusammensetzung der KESB, Stand: 31. Dezember 2016

Die durch das Bundesrecht geforderte Interdisziplinarität ist in allen KESB erfüllt. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Abklärung von Gefährdungssituationen und bei der Fallbeurteilung wird von den Behörden selbst als gut bezeichnet. 26 Behördenmitglieder verfügen über eine juristische Ausbildung, 5 davon verfügen über eine weitere Ausbildung in Pädagogik oder Sozialer Arbeit. 13 Mitglieder verfügen über eine Ausbildung in Sozialer Arbeit. Von Aussenstehenden wird der hohe Anteil von Juristinnen und Juristen eher kritisch betrachtet. Mit Blick auf den Anteil an Juristinnen und Juristen mit einer weiteren Ausbildung in anderen Disziplinen relativiert sich diese Betrachtung. Trotzdem gilt es, die unterschiedlichen Disziplinen in den KESB in gleichem Mass zu stärken.

Drei KESB werden durch Rechtsagenten präsiert, in zwei KESB ist das Vizepräsidium durch eine Rechtsagentin bzw. durch einen Rechtsagenten besetzt. Die Vorgabe, dass wenigstens ein Mitglied der Behörde über ein juristisches Studium mit Lizentiats- oder Masterabschluss verfügen muss, führt dazu, dass in diesen Behörden ein weiterer Platz in der Behörde durch den Fachbereich Recht besetzt werden muss. Eine Lockerung der Vorgabe könnte der Stärkung von anderen Disziplinen dienen.

Die jährlichen Nettokosten für die KESB betragen zwischen 18 Franken (Region Linth) und 33 Franken (Region Werdenberg) je Einwohnerin und Einwohner. Etwas tiefere Kosten fallen bei den drei KESB an, die Abklärungen extern in Auftrag geben (Linth, Wil-Uzwil, Rheintal). In der Region Rheintal werden die Kosten für die Abklärungen direkt durch die Gemeinden finanziert, so dass diese Kosten in der Rechnung der KESB Rheintal nicht erscheinen. Einnahmen haben die KESB hauptsächlich über Gebühren. Der Kostendeckungsgrad lag im Kanton St.Gallen mit durchschnittlich 14,7 Prozent leicht tiefer als im Mittel der Kantone (16,5 Prozent). Im Jahr 2015 lag er zwischen 11 und 20 Prozent. Die Unterschiede in der Kostendeckung sind auch auf generelle interkantonale Unterschiede in der Praxis zur Erhebung von Gebühren zurückzuführen. In der Evaluation für das Bundesamt für Justiz wird aufgezeigt, dass der Kostendeckungsgrad bei kantonalen Behörden deutlich unter dem Durchschnitt liegt, weshalb die Nettokosten folglich höher ausfallen.

Die Kosten werden in allen Regionen nach einem Verteilschlüssel, der Fall- und Einwohnerzahlen berücksichtigt, auf die Gemeinden verteilt. Die Gewichtung, welcher Anteil des Aufwands fallabhängig und welcher fallunabhängig verrechnet wird, ist hingegen unterschiedlich. Der Verteilschlüssel ist in den Trägerschaftsstatuten oder -vereinbarungen festgelegt. Der Kostenanteil, der nicht durch Gebühren gedeckt ist und von den Gemeinden fallunabhängig nach Einwohnerzahlen getragen wird, beträgt zwischen einem Viertel und zwei Drittel.

Eine Effizienzsteigerung wäre durch die Zusammenlegung von kleineren KESB, konkret der KESB Werdenberg und der KESB Sarganserland, möglich. Neben der Effizienz sind aber weitere Faktoren, wie die Zusammenarbeitskultur in den Regionen und die Erreichbarkeit der KESB, zu berücksichtigen. Beide KESB erfüllen die Anforderungen an die Interdisziplinarität und die Fachlichkeit. Der bestehenden Aufgabenteilung entsprechend ist der Entscheid in Bezug auf eine Zusammenlegung den Regionen zu überlassen, da diese auch die etwas höheren Kosten tragen.

Weiterführende interkantonale Kenndaten zur Organisation sind in der schweizerischen KOKES-Statistik nicht erfasst. Kenndaten zu Kosten und Ressourcen müssten von den Kantonen erhoben und ausgewertet werden. Die Analyse von Interface enthält Angaben zu den Kosten und den Stellenressourcen der KESB. Ein direkter Vergleich mit den Kosten der früheren Vormundschaftsbehörden und -sekretariate ist mangels Daten zu den Vormundschaftsbehörden allerdings nicht möglich. Erschwert ist auch der Vergleich zwischen den neun KESB. Es gibt Regionen, in denen Leistungen, z.B. in der Personaladministration oder der Buchhaltung, von einer Gemeinde günstig erbracht werden, während andere KESB alle Aufgaben selber übernehmen. Grosse Unterschiede bestehen auch bei den Mietzinsen. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Abklärungsdienste und der Sozialberatung beeinflussen ebenfalls die Kosten der KESB. Zu den Kosten der Sozialberatung und der Berufsbeistandschaften sind auf kantonomer Ebene ebenfalls keine Kennzahlen vorhanden.

2.2 Berufsbeistandschaften

Die politischen Gemeinden sorgen dafür, dass genügend Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Verfügung stehen (Art. 31 EG-KES). Weitere Vorgaben zur Organisation der Berufsbeistandschaften gibt es nicht. Die Berufsbeistandschaften sind in jeder Region anders organisiert (vgl. Anhang). In den Regionen Gossau und Sarganserland sind die Berufsbeistandschaften der KESB unterstellt. In der Region Rorschach gehört die Berufsbeistandschaft zur selben Organisation, ist seit einer strukturellen Anpassung im Jahr 2015 jedoch nicht mehr der KESB unterstellt. Die Unterstellung wird unterschiedlich beurteilt. In den Regionen Werdenberg und Linth sind die Berufsbeistandschaften in den regionalen Sozialen Diensten bzw. regionalen Beratungszentren organisiert. Ein uneinheitliches Bild zeigte sich zu Beginn in den Regionen Wil-Uzwil, Toggenburg, St.Gallen und Rheintal. In diesen Regionen gibt es verschiedene Berufsbeistandschaften mit unterschiedlichen regionalen oder kommunalen Trägerschaften. In der Region

Rheintal und im Toggenburg wurden die Berufsbeistandschaften neu organisiert. Im Rheintal wurde die Anzahl Berufsbeistandschaften im Verlauf von drei Jahren von fünf auf zwei reduziert. Im Toggenburg wurde die regionale Berufsbeistandschaft in die Sozialen Fachstellen Toggenburg integriert. In der Region bestehen aber immer noch drei Stellen.

Die organisatorische und/oder räumliche Nähe der Berufsbeistandschaften zur KESB hat Vor- und Nachteile. Wenn die Berufsbeistandschaft organisatorisch mit der KESB verknüpft ist, kann es schwierig sein, die unabhängige fachliche Aufsicht der KESB über die Berufsbeistandschaften (nach Art. 33 EG-KES) zu gewährleisten. Die örtliche Zusammenlegung wird hingegen positiv wahrgenommen, weil die Zusammenarbeit und der fachliche Austausch erleichtert werden.

Eine Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahme erzielt ihre Wirkung nur mit einer guten Umsetzung. Dazu sind bei den Berufsbeistandschaften fachliche Kompetenzen, aber auch genügend personelle Ressourcen erforderlich. Von Januar bis März 2015 hat der Ostschweizer Verband der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (OVBB) eine Erhebung zur Situation der Berufsbeistandschaften im Verbandsgebiet des OVBB durchgeführt.⁹ Das Verbandsgebiet umfasst die Kantone Graubünden, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, St.Gallen und Thurgau. An der Umfrage nahmen 38 Organisationen teil. 73 Prozent der befragten Berufsbeistandschaften gaben an, dass der Arbeitsaufwand je Mandat gestiegen sei. Dies sei einerseits aufgrund der qualitativen Anforderungen (Rechnungswesen, Berichterstattung, Anträge), anderseits aufgrund weiterer Faktoren (z.B. aufgrund der zunehmenden Komplexität des Sozialversicherungssystems), die mit dem neuen Recht nichts zu tun haben. Die Zusammenarbeit mit den KESB wird mehrheitlich als gut bezeichnet.

Die Auswertung des OVBB zeigt, dass je Vollzeit-Berufsbeistandsstelle durchschnittlich 78 Mandate geführt werden. Dies sind mehr, als von der KOKES und mehr als von der Schweizerischen Vereinigung für Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (SVBB) empfohlen werden. Die Unterschiede zwischen den Stellen in der Ostschweiz sind massiv. Je Stelle Berufsbeistandschaft stehen durchschnittlich 54 Prozent administrativer Unterstützung zur Verfügung. Dieser Durchschnitt liegt tiefer als empfohlen. 33 Prozent der Ostschweizer Stellen gaben an, nicht über genügend Ressourcen zu verfügen, um die Aufträge in der erforderlichen Qualität umsetzen zu können. Die SVBB hat in einer Evaluation den Zeitaufwand für verschiedene Handlungsfelder nach Qualitätskriterien berechnet. Eine Berufsbeiständin oder ein Berufsbeistand mit einem Anstellungsgrad von 100 Prozent und einer Administrativunterstützung (einschliesslich Rechnungswesen) von 100 Prozent können gestützt auf diese Berechnungen höchstens 70 Fälle im Erwachsenenschutz führen. Der Aufwand eines Falls im Erwachsenenschutz zu demjenigen im Kinderschutz beläuft sich durchschnittlich im Verhältnis 1:1,5. Die erwähnte Fallzahl im Erwachsenenschutz muss demzufolge entsprechend herabgesetzt werden, wenn zusätzlich oder ausschliesslich kinderschutzrechtliche Mandate geführt werden. Dem Mehraufwand im Kinderschutz steht eine Entlastung im Sekretariatsbereich gegenüber.

Eine Umfrage des Amtes für Soziales bei den neun KESB im Kanton St.Gallen zeigt, dass es auch innerhalb des Kantons St.Gallen beträchtliche Unterschiede in Bezug auf die vorhandenen Ressourcen und die Fallbelastung gibt. Die meisten Stellen haben keine Soll-Zahlen festgelegt. In Regionen, in denen sich die Berufsbeistandschaften nicht in derselben Organisation befinden, haben die KESB keine regelmässigen Informationen zu Kenndaten zur Fallbelastung. In den Regionen, in denen dieselben Mitarbeitenden gesetzliche und freiwillige Fälle führen, ist die Abgrenzung der Stellenressourcen für die Mandatsführung nicht einfach. Der Vergleich der Regionen ist daher kaum möglich.

⁹ Erhebung zur Situation der Berufsbeistandschaften im Verbandsgebiet des OVBB 2015, OVBB, Mai 2015; abrufbar unter www.ovbb.ch.

Bei den Berufsbeistandschaften gab es grössere Fluktuationen. Diese Wechsel bedeuten eine grosse Belastung für die verbeiständeten Personen, aber auch einen grossen Aufwand für die KESB, die für die Übertragung von Massnahmen auf eine neue Person zuständig ist.

2.3 Vorgelagerte Dienste und Interventionsschwelle

Die Ausgangslage für die Zusammenarbeit der KESB mit anderen Stellen präsentiert sich in den neun Regionen sehr heterogen. Insbesondere ist das Angebot und damit die Nutzung vorgelagerter Dienste nicht überall gleichermassen gewährleistet.

Im Kinderschutz sind es in erster Linie die Mütter- und Väterberatung, die Schulsozialarbeit und die Erziehungs- und Familienberatung, die Eltern in ihren Erziehungsaufgaben unterstützen können. Im Rahmen eines definierten Auftrags kann die Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) Eltern dabei helfen, erzieherische Kompetenzen zu stärken, den Alltag zu strukturieren und schwierige Lebensumstände zu bewältigen. Die Fachperson der SPF übernimmt keine Betreuungsaufgaben, sondern berät und begleitet die Eltern. Die SPF wird im Kanton St.Gallen von verschiedenen privaten Organisationen angeboten.

Wenn eine KESB im Kinderschutz feststellt, dass es noch Möglichkeiten für freiwillige Beratung und SPF gibt, sind die Voraussetzungen dafür nicht in allen Regionen gleich. In einigen Regionen kann eine einfache Triage an eine Beratungsstelle erfolgen, die entweder selber beraten oder auch eine SPF einrichten kann. Die Beratungsstelle kann ein Gesuch um Kostenübernahme für eine SPF an die zuständige Gemeinde stellen. Das Verfahren bei der KESB kann während der Durchführung der SPF entweder abgeschlossen oder lediglich sistiert werden. In anderen Regionen wird die SPF durch die KESB in Auftrag gegeben und überprüft. Aus den unterschiedlichen Vorgehensweisen resultieren unterschiedliche Fallzahlen bei den KESB. Aus fachlicher Sicht sind aber verschiedene Vorgehensweisen möglich.

Im Erwachsenenschutz sind es Sozialberatungsstellen, Sozialämter, spezialisierte Beratungsstellen für Alters- oder Behindertenfragen, die subsidiär Hilfe anbieten können. Die subsidiäre Hilfe durch vorgelagerte Dienste ist angebracht, wenn lediglich eine begleitende Hilfe angezeigt ist und keine Vertretungsrechte wahrgenommen werden müssen. Die Unterstützung ist oft in Bezug auf die Existenzsicherung, den Umgang mit den Finanzen und in administrativen Angelegenheiten nötig. Damit die «betreuende Sozialhilfe» bzw. die Sozialberatung in diesem Sinn subsidiär handeln können, ist es wichtig, dass neben Beratung auch praktische Hilfe angeboten werden (z.B. freiwillige Vermögensverwaltung, Ausfüllen von Gesuchen und Formularen und Initiierung einer betreuten Wohnform). Diese Angebote sind insbesondere für junge Erwachsene im Anschluss an eine Kinderschutzmassnahme, für ältere Personen und für Frauen nach einem Frauenhausaufenthalt gefragt.

Wenn Kinderschutzmassnahmen mit Erreichung der Volljährigkeit dahinfallen, wurde im alten Recht durch die Vormundschaftsbehörden oft eine Erwachsenenschutzmassnahme auf eigenes Begehren hin eingerichtet, um die noch notwendige Unterstützung vor allem auch im administrativen Bereich, bei Fragen im Zusammenhang mit der Ausbildung usw. leisten zu können. Durch die KESB werden Erwachsenenschutzmassnahmen für junge Erwachsene nur noch dann angeordnet, wenn ein Schwächezustand besteht und die Hilfe nicht freiwillig in Anspruch genommen wird. Die Übergangssituationen von jungen Erwachsenen, bei denen Kinderschutzmassnahmen aufgrund Erreichen der Volljährigkeit dahinfallen, sind anspruchsvoll und eine schrittweise Anpassung in der Begleitung wichtig. In den Regionen musste deshalb geklärt werden, wer diese Hilfe anbieten kann.

Das Subsidiaritätsprinzip hat eine Grenze, wenn für eine urteilsunfähige Person Vertretungsrechte, die nicht gesetzlich geregelt sind, wahrgenommen werden müssen. Nur die KESB kann eine Vertretung klären und regeln, sofern kein Vorsorgeauftrag besteht.

2.4 Verfahren Kindes- und Erwachsenenschutz

2.4.1 Vereinheitlichung des Verfahrens

Nachdem eine bundesweite Vereinheitlichung des Verfahrens bereits im Vorfeld der Revision kritisch beurteilt wurde, schlug der Bundesrat vor, nur die wichtigsten Verfahrensgrundsätze zu regeln. Das Parlament folgte dem Vorschlag. Trotzdem steht die Frage nach wie vor im Raum, ob ein eigenständiges Verfahrensrecht zum Kindes- und Erwachsenenschutz geschaffen werden sollte. Der Bundesrat schliesst es nicht aus, zu einem späteren Zeitpunkt die Vereinheitlichung des Verfahrensrechts erneut zu prüfen. Er ruft aber in der Zwischenzeit die kantonalen Gesetzgeber dazu auf, Klarheit im Verfahrensrecht zu schaffen (siehe Bericht des Bundesrates vom 29. März 2017 «Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht»).

Der Kanton St.Gallen verweist im EG-KES für das erstinstanzliche Verfahren auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP), soweit das ZGB oder das EG-KES keine Regelung enthält. Damit gibt es keine Lücken in Bezug auf die Rechtsgrundlagen, wohl aber ist die Berücksichtigung der verfahrensrechtlichen Eckwerte im VRP, ZGB und EG-KES für die KESB anspruchsvoll. Die Etablierung einer einheitlichen Praxis zu offenen Auslegungsfragen braucht Zeit. Bei der Auslegung der Bundesvorgaben zu Verfahren und bei den kantonalen Verfahrensbestimmungen können die Gerichtsinstanzen für Rechtseinheit und Rechtssicherheit sorgen.

2.4.2 Verfahrensleitung und Abklärung

Die KESB haben einerseits dieselben Aufgaben wie die bisherigen Vormundschaftsbehörden. Andererseits wurden die Aufgaben der KESB im Vergleich zum alten Recht sowohl in qualitativer wie quantitativer Hinsicht erweitert. Anspruchsvoller ist die Abklärung und Anordnung massgeschneiderter Massnahmen, die also stets im Einzelfall individuell festzulegen sind. Während die Vormundschaftsbehörden vorwiegend Behörden waren, die über Anträge entschieden, haben die Behörden nach dem neuen Bundesrecht die Verfahrensleitung bei den Abklärungen sowie die Anhörung der betroffenen Personen selber zu übernehmen.

Die meisten KESB im Kanton St.Gallen haben einen eigenen Abklärungsdienst. Das verfahrensleitende Behördenmitglied arbeitet in der Abklärung mit einer Person des Abklärungsdienstes zusammen, wodurch eine weitere Möglichkeit für eine interdisziplinäre Zusammenarbeit geschaffen wird. Die KESB Gossau hat den Spruchkörper so mit Personalressourcen ausgestattet, dass die Abklärungen weitgehend von Behördenmitgliedern vorgenommen werden können. Damit haben die betroffenen Personen und ihre Angehörigen stets direkten Kontakt mit jenen Personen, die im Bedarfsfall über Interventionen entscheiden. Die KESB Rheintal hat keine Ressourcen für Abklärungen im Kinderschutz und vergibt die Abklärungen extern. Auch die KESB Wil-Uzwil und die KESB Linth geben Abklärungsaufträge im Kinderschutz an externe Stellen. Das Verfahren wird dadurch langwieriger, da allfällige Auftragsklärungen oder -anpassungen nicht im Direktaus-tausch mit einem Mitglied der Behörde oder einer zugeordneten Dienststelle möglich sind. Vor diesem Hintergrund ist insgesamt auch von höheren Kosten auszugehen. Zudem steigt das Risiko, dass die Entscheidungen durch die Betroffenen nicht mitgetragen werden. Die KESB erscheint dadurch weniger nahbar, wird als weniger «bürgernah» empfunden.

Von verschiedenen Akteuren wurde kritisiert, dass die Verfahren zu lange dauern. Im Rahmen der Aufsicht über die KESB werden deshalb bei der Visitation die Dossiers geprüft, die am längsten rechtshängig sind. Dabei wurde festgestellt, dass in den meisten Fällen die ersten Schritte innerhalb von 48 Stunden erfolgt sind, hingegen der Abklärungsprozess länger dauerte oder die

KESB abwartete, ob eine freiwillige Massnahme Wirkung zeigt. Wenn Abklärungsverfahren durch Gefährdungsmeldungen von Schulen oder Fachstellen ins Rollen gebracht wurden, sind diese Stellen in der Regel aber nicht über den weiteren Verlauf orientiert.

Inzwischen konnten mit den «Minimalstandards zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bei Kindeswohlgefährdung» die Erwartungen in Bezug auf die Information geklärt werden.

Mit den Beratungsstellen wurden in einzelnen Regionen Vereinbarungen getroffen, die ebenfalls unter anderem die Abklärungsphase betreffen. In den ersten Jahren gab es Fälle, die aufgrund von Arbeitsüberlastung nicht bearbeitet werden konnten oder in denen es zu lange dauerte, bis die ersten Abklärungsschritte erfolgten. Seit dem Jahr 2016 gab es bei der administrativen Aufsicht keine solchen Hinweise mehr.

2.4.3 Beschlussfassung und Verfügungen

Die KESB fällt nach Art. 440 ZGB Entscheide grundsätzlich mit wenigstens drei Mitgliedern in interdisziplinärer Zusammensetzung. Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen. Die sogenannten Einzelzuständigkeiten sind im EG-KES geregelt. Die KESB wiesen vor allem in diesem Bereich auf Verbesserungspotential hin. Ziel soll es sein, bei Geschäften, in denen keine komplexen Abwägungen erfolgen müssen, die Einzelzuständigkeit vorzusehen. Zudem sollen Geschäfte, die einen Zusammenhang aufweisen, auch gemeinsam und auf dieselbe Weise entschieden werden können.

Bei allen KESB im Kanton St.Gallen finden wöchentlich Beschlusssitzungen des Spruchkörpers statt. Die Stellvertretungen sind so geregelt, dass die KESB auch bei Abwesenheit eines Mitglieds beschlussfähig sind.

Gemäss den Aussagen der Verwaltungsrekurskommission (VRK), die als erste gerichtliche Beschwerdeinstanz fungiert, hat sich die Qualität der Verfügungen der KESB gegenüber der Qualität der Verfügungen der Vormundschaftsbehörden verbessert. Die Zahl der formellen Fehler sei zurückgegangen und es sei eine grössere Objektivität bei den Entscheidungen zu erkennen. Seitens der Akteure wird demgegenüber bemängelt, dass Verfügungen für Betroffene kaum verständlich sind. Für die KESB ist es eine Herausforderung, alle formellen Anforderungen zu erfüllen und dennoch verständliche Entscheide zu verfassen. Es kann sein, dass die Kritik an den Behörden bei Einzelnen dazu geführt hat, dass die Verfügungen vor allem so geschrieben werden, dass sie einem Rechtsverfahren standhalten könnten. Formal-juristische Anforderungen werden demnach stärker gewichtet, was die Verständlichkeit für die Betroffenen zu schmälern scheint.

Nach dem allgemein geltenden Verwaltungsverfahrensrecht enthält die Verfügung neben dem Rechtsspruch im Wesentlichen eine Beschreibung der Sachlage, die rechtlichen Grundlagen und eine Begründung, auf die sich der Rechtsspruch stützt. Die Ausführungen zu den Problemen der Betroffenen (Sachlage) und die Begründungen können dabei in der Sprache und der Ausführlichkeit sehr unterschiedlich sein. Der Entscheid der KESB ist vor allem die Grundlage für die künftige Zusammenarbeit zwischen allen involvierten Personen, den Betroffenen, den Beistandspersonen, weiteren Akteuren und der Behörde. Es ist wichtig, dass die betroffene Person den Inhalt versteht. Im Idealfall wird der Entscheid von der betroffenen Person und von den nahen Angehörigen akzeptiert, weil sie in die Entscheidungsfindung einbezogen waren und ihre Anliegen im Entscheid gewürdigt werden. Die KESB muss demnach Entscheide so einfach und verständlich wie möglich und gleichsam so präzise wie nötig verfassen. Dass dies eine grosse Herausforderung ist, liegt auf der Hand. Zu dieser Thematik gibt es inzwischen verschiedene Weiterbildungsangebote, unter anderem auch von der KOKES. Verfügungen zu verfassen, ist Teil einer adressatengerechten Kommunikation, die in der Praxis verbessert werden kann. Einzelne KESB befassen sich bereits sehr bewusst damit. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht dahingehend nicht,

da beispielsweise eine Begründung auch ganz kurz sein kann. Eine Bestimmung im EG-KES, wonach bei Entscheiden auf eine Begründung verzichtet werden kann, wäre ein falsches Signal.

2.4.4 Standardisierung von Prozessen

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht war eine der grössten, weitreichendsten Gesetzesrevisionen in den vergangenen Jahrzehnten. Eine derart bedeutsame Reform führt stets zu einer vorübergehenden Rechtsunsicherheit. Die Behörden- und Gerichtspraxis musste zuerst wieder aufgebaut werden. Dies galt für alle KESB in der ganzen Schweiz. Im Kanton St.Gallen kam erschwerend dazu, dass die Ausgangssituation in den Gemeinden und Regionen sehr uneinheitlich war.

Um den Prozess zu erleichtern und eine einheitliche Rechtsanwendung zu fördern, hat die KOKES zusammen mit den Fachhochschulen Luzern und Bern im Jahr 2012 eine mehrtägige Weiterbildung für zukünftige Behördenmitglieder der KESB organisiert. Die Gemeinden als Träger der St.Galler KESB waren die einzigen, die aus regionalpolitischen Gründen von diesem Angebot nicht Gebrauch machen wollten. Die KESB Rheintal und einzelne Mitglieder weiterer st.gallischer KESB haben dennoch die Weiterbildung der KOKES besucht. Die übrigen Mitglieder der KESB haben sich entweder individuell oder im Team auf die neuen Aufgaben vorbereitet. Als Basis für eine einheitliche Rechtsanwendung fehlte im Kanton St.Gallen die gemeinsame Vorbereitung durch die Teilnahme an der Weiterbildung der KOKES.

Die KESB, die sich zum Teil zu Beginn mehr übergeordnete Unterstützung durch Prozessbeschreibungen, Merkblätter oder Vorgaben wünschten, haben inzwischen ihre Abläufe geregelt. Aus deren Sicht haben sich die jeweiligen behördenspezifischen Regelungen bewährt. Die KESB-Präsidien treffen sich regelmässig zu Sitzungen und besprechen auch Schnittstellen und Prozesse. Vereinbarungen haben jedoch keine Verbindlichkeit und gemeinsame Standards sind nicht durchsetzbar. Deshalb ist die aktuelle Praxis zwischen den KESB doch sehr unterschiedlich.

2.4.5 Verfahrenskosten und Gebühren

Die Verfahren sind dem Grundsatz nach kostenpflichtig. Wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst, hat die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten (Art. 94 VRP). Wenn es die Umstände rechtfertigen, kann auf die Erhebung einer Gebühr verzichtet werden. Im EG-KES ist geregelt, dass für die Verfahren vor der KESB keine Kostenvorschüsse verlangt werden.

Verschiedene Kantone sehen für bestimmte Verfahren eine Befreiung von Gebühren vor. Im Kanton Zug sind in Kindesschutzfällen und im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung keine Kosten zu erheben. Im Erwachsenenschutz kann in begründeten Fällen auf eine Kostenerhebung verzichtet werden. Im Kanton Zürich berücksichtigt die KESB bei der Gebührenerhebung den Ausgang des Verfahrens. Sie kann auf die Erhebung von Verfahrenskosten, die weder eine am Verfahren beteiligte Person noch Dritte veranlasst haben, verzichten. Einzelne Kantone konkretisieren die geltende Gebührenpraxis auf Verordnungsstufe (z.B. Kanton Luzern in § 21 der Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz [SRL 206]).

Der Gebührentarif für die Gemeinde- und Kantonsverwaltung (sGS 821.5) bestimmt den Rahmen für die Festlegung der Gebühren. Innerhalb dieses Rahmens erfolgt die Auferlegung der Verfahrenskosten nach dem Ermessen der KESB. Damit der Rahmen auch für spezielle Situationen geeignet ist, sieht der Gebührentarif eine grosse Bandbreite vor. Die KESB kann auf die Erhebung von Verfahrensgebühren auch verzichten, wenn die Umstände es rechtfertigen (Art. 97 VRP). Es gibt Hinweise, dass sich die Praxis bei der Festlegung der Gebühren sowie in Bezug auf den Verzicht auf Gebühren erheblich unterscheidet. Für ähnliche Verfahren werden bei den KESB unterschiedlich hohe Gebühren berechnet und es werden verschiedene Haltungen, insbesondere zur

Gebührenbefreiung im Kinderschutz, vertreten. Die KESB-Trägerschaften haben deshalb Handlungsbedarf festgestellt und wünschen sich eine übergeordnete Klärung.

In einzelnen Kantonen (z.B. Kanton Zug) ist im Einführungsgesetz oder mit Verordnung geregelt, dass für Kinderschutzfälle keine Gebühren erhoben werden. Im Kanton St.Gallen liegt diese Entscheidung im Ermessen der KESB. Die KESB stehen dabei in einem Spannungsfeld. Die höheren Kosten der Behörden haben schweizweit dazu geführt, dass im Interesse der öffentlichen Finanzen höhere Gebühren erhoben werden. Im Einzelfall können hohe Gebühren die Akzeptanz und damit oft auch die Wirkung von Massnahmen verringern. Die höheren Gebühren wurden denn auch von Betroffenen und den Medien kritisiert. Für Betroffene kann es bedeuten, dass sie für einschneidende Massnahmen, die sie ablehnen, Gebühren bezahlen müssen.

2.4.6 Ausstand einer KESB

Auch mit der regionalen Organisation der KESB kann es vorkommen, dass aufgrund von persönlichen Beziehungen oder persönlicher Betroffenheit mehrere oder alle KESB-Mitglieder in einem Fall in den Ausstand treten müssen. Da die Behörden nur in ihrer eigenen Region eingesetzt und zum Handeln ermächtigt sind, führt die Übertragung an eine andere KESB in den entsprechenden Fällen zu Unsicherheiten. Auch wenn die Situation nicht häufig vorkommt, soll die Zuweisung eines Geschäfts an eine andere KESB mit dem vorliegenden Nachtrag zum EG-KES rechtlich geregelt werden.

2.4.7 Rechtsmittel

Seit Vollzugsbeginn des neuen Rechts müssen Beschwerden gegen Verfügungen der KESB zwingend von einem Gericht beurteilt werden. In erster Instanz ist die VRK zuständig und in zweiter Instanz das Kantonsgericht.

Die Regierung hat in ihrer Antwort vom Januar 2017 zur Interpellation 51.16.72 «Beschwerdeverfahren im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht» Auskunft zu Anzahl und Kosten von Beschwerdeverfahren gegeben. Aufgrund der Anpassung des Rechtsmittelwegs können die Zahlen nicht mit denjenigen aus früheren Jahren verglichen werden. Insgesamt dürfte sich aber die Anzahl der Beschwerden im Kindes- und Erwachsenenschutz im Rahmen der Werte aus der Zeit vor der Einführung des neuen Rechts bewegen.

2.5 Aufsicht im Kindes- und Erwachsenenschutz

2.5.1 Aufsicht über die Beistandspersonen

Die KESB nehmen die Aufsicht über die Mandatstragenden wahr. Sie haben aber keinen Einfluss auf die Einstellung der Fachpersonen und auf deren Ressourcensituation. Die Gemeinden sorgen dafür, dass genügend Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Verfügung stehen.

Die Aufsicht über die Beistandspersonen wird hauptsächlich über die Berichterstattung der Beistandspersonen und über die Bearbeitung von Beschwerden wahrgenommen. Die regelmässige Berichterstattung der Beistandspersonen an die Behörde zur Überprüfung der Massnahme und die Rechnungsablage sind nicht neu. Lediglich bei den Eltern, die für ihre Kinder nach früherem Vormundschaftsrecht mit der erstreckten elterlichen Sorge handeln konnten, waren von dieser Pflicht befreit. Neu müssen gemäss Bundesrecht auch diese der KESB Bericht erstatten. Die KESB und der Kanton haben entgegen der öffentlichen Wahrnehmung diesbezüglich keinen Handlungsspielraum. Jedoch können die KESB die Anforderungen an die Berichterstattung senken. Die Anforderungen, wie auch die Begleitung privater Mandatstragender durch die KESB, wurden regional unterschiedlich gelöst. Deshalb gab die Frage, wie viel Unterstützung – und nicht nur Aufsicht – die KESB den Mandatstragenden anbieten können, in einigen Regionen Anlass zu kontroversen Diskussionen.

In der öffentlichen Wahrnehmung ist es ganz generell schwierig, zwischen der Funktion der Behörde und der Tätigkeit der Beistandspersonen zu unterscheiden. Letztlich ist es aber die Trennung dieser beiden Funktionen, die eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen ermöglicht. Mit der Auftragserteilung an die Beistandsperson werden Ziele formuliert. Mit der regelmässigen Standortbestimmung wird geprüft, ob der eingeschlagene Weg richtig ist oder ob Anpassungen notwendig sind.

2.5.2 Aufsicht über die KESB

Die Kantone sind verpflichtet, neben den Rechtsmittelinstanzen auch die administrative Aufsicht nach Art. 441 ZGB zu bestimmen. Der Bundesrat kann Bestimmungen über die Aufsicht erlassen, hat aber bisher darauf verzichtet, weil die Kantone mit der KOKES ein koordinierendes Verbindungsorgan zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden geschaffen haben. Die KOKES bezweckt die Behandlung von Fragen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund, die Information und Dokumentation sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung von im Kindes- und Erwachsenenschutz tätigen Personen. Die KOKES führt Versammlungen und Fachtagungen durch, gibt eine Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz und andere Publikationen heraus und erarbeitet Berichte, Empfehlungen und Konzepte.

Als Grundlage für die Tätigkeiten der KESB hat die KOKES eine Praxisanleitung «Erwachsenenschutz» und eine Praxisanleitung «Kindesschutzrecht» herausgegeben sowie das Handbuch für die privaten Mandatstragende überarbeitet. Die KOKES hat zu verschiedenen Themen – wie zum Einbezug der Gemeinden, zu Vermögensgeschäften und zum Einbezug von Angehörigen – Empfehlungen herausgegeben.

Diese interkantonalen Arbeiten ersetzen jedoch die kantonale Koordination und Erarbeitung von Grundlagen nicht. In der Umsetzungsvorbereitung hatte die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) die Verantwortung für den organisatorischen Aufbau und die Koordination im Kanton St.Gallen übernommen. Für die weitergehende Umsetzung war ursprünglich vorgesehen, der administrativen Aufsicht auch unterstützende Aufgaben zu übertragen. Die Regierung schlug mit der Vernehmlassungsvorlage vom 27. April 2011 demgemäss folgende ergänzende Bestimmung zur administrativen Aufsicht im EG-KES vor:

Das zuständige Departement unterstützt Koordination und Zusammenarbeit unter den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und sorgt für angemessene Weiterbildung ihrer Mitglieder.

Die Bestimmung wurde aufgrund kontroverser Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung in der Folge dem Kantonsrat nicht zum Erlass vorgeschlagen. In den Beratungen des Kantonsrates wurde die fokussierte Aufsicht nicht in Frage gestellt, weshalb sich das zuständige Amt für Soziales zu Beginn im Wesentlichen auf die Prüfung der Gesetzmässigkeit der Organisation beschränkte.

Es zeigte sich jedoch schnell, dass die Ansprüche aller Beteiligten und der Öffentlichkeit an die kantonale Aufsicht hoch und widersprüchlich waren und heute noch sind. Von Beginn an waren verschiedene Abläufe und Schnittstellen zu klären, Beschwerden zu bearbeiten sowie Anfragen von Politik, Medien und verschiedenen Akteuren zu beantworten. Die Aufgaben der Trägerschaften, des Amtes für Gemeinden sowie der fachlichen Aufsicht wurden geklärt und das Konzept Aufsicht KESB¹⁰ erarbeitet. Seit dem Jahr 2015 werden die KESB im Drei-Jahres-Rhythmus oder im Bedarfsfall visitiert.

¹⁰ Aufsichtskonzept zum Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton St.Gallen, Stand vom September 2015, Amt für Soziales; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kindes- und Erwachsenenschutz → Aufsicht KESB.

Das Amt für Soziales konnte insbesondere auch aufgrund von weiteren Aufgaben im Sozialwesen Unterstützung in der Koordination mit weiteren Akteuren bieten und Veranstaltungen zu den Neuerungen im Kindesrecht organisieren. Die Übernahme von unterstützenden Funktionen war aus Ressourcengründen jedoch bisher nicht oder nur sehr beschränkt möglich. Die bisherige Ausrichtung der Aufsicht verunmöglicht auch die Erarbeitung von verbindlichen Abläufen und Standards.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt in ihrem Bericht 82.17.03 vom 2. Mai 2017 fest, dass der Kanton seinen Aufsichtspflichten gemäss EG-KES nachkommt. Die Organisation und die Zusammenarbeit zwischen der Aufsicht und den KESB funktionierten und das Konzept «Aufsicht KESB» bildete eine gute Grundlage für die Tätigkeiten. Hingegen solle im Rahmen des Wirkungsberichts und im Entwurf für einen II. Nachtrag zum EG-KES entschieden werden, wie eine bessere Koordination, eine höhere Verbindlichkeit und eine Vereinheitlichung herbeigeführt werden könne und über welche Kompetenzen die kantonale Aufsicht dazu verfügen müsse. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber deshalb, die Aufgaben der kantonalen Aufsicht anzupassen, indem er ihr über die rein administrative Aufsicht hinaus weitere Aufgaben zuweist. Der Kanton soll Weiterbildungen und Erfahrungsaustausche organisieren, Dokumente wie z.B. Spesenregelungen bei Beistandschaften, Entschädigungs- und Gebührenregelungen vereinheitlichen und vermehrt Vorgaben und Standards (z.B. zu Statistiken) definieren. Dazu zähle auch, dass Leitentscheide der kantonalen Gerichte und des Bundesgerichts analysiert und den Behörden einheitlich kommuniziert würden. Zusammengefasst soll der Kanton nicht nur als Aufsichts-, sondern auch als Koordinationsstelle auftreten.

Die administrative Aufsicht kann die Instrumente der Staatsaufsicht nach Art. 158 Bst. b des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) nutzen und damit auch Weisungen erteilen. Die Staatsaufsicht beschränkt sich aber im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit. Aktuell kann also die administrative Aufsicht keine Weisungen oder verbindliche Richtlinien erlassen, die einheitliche Standards in den Verfahren ermöglichen.

2.5.3 Staatshaftung

Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wurde neu eine Kausalhaftung des Staates eingeführt. Im EG-KES ist der Regress auf die KESB geregelt. Ein grosser Teil der bisher abgewickelten Haftungsfälle betrifft Versäumnisse in Bezug auf die Anmeldung oder Geltendmachung von Ansprüchen bei Sozialversicherungen oder Krankenkassen durch die Mandatstragenden. Die Staatshaftung besteht auch bei Schäden durch fehlerhaftes Verhalten von privaten Beistandspersonen und sie gilt ebenfalls, wenn Angehörige von der Berichterstattung und/oder der Rechnungsablage befreit werden. Die KESB müssen diesen Aspekt bei der Beurteilung, welche Überprüfung und Kontrollen, aber auch welche fachlichen Unterstützungen notwendig sind, berücksichtigen.

2.6 Fazit

2.6.1 Organisation der KESB

Keine weitere Reorganisation

Gemäss dem im Rahmen der Beratung des Nachtrags zum EG-KES (22.13.16) erteilten Auftrags soll eine Reorganisation der KESB, indem Massnahmenentscheide der Justiz und des Massnahmenvollzugs den politischen Gemeinden zugeschrieben werden, geprüft werden. Der Aufbau der neuen Behörden war für die Trägerschaften und Mitarbeitenden aufwändig und mit vielen Schwierigkeiten verbunden. Eine neuerliche Reorganisation, wie sie im Auftrag skizziert ist, würde die mittlerweile nach der intensiven Aufbauarbeit eingesetzte Konsolidierung in Frage stellen und sich negativ auf die Arbeit der KESB auswirken. Vielmehr ist es nötig, den Fokus nun auf qualita-

tive Verbesserungen zu setzen. Dies zeigt die Evaluation der Firma Interface klar auf. Die Trägerschaften haben erforderliche Korrekturen bereits vorgenommen. Der Optimierungsprozess ist in Gang.

So verfügen nun alle KESB über wenigstens vier Behördenmitglieder, die mit einem Stellenpensum von über 60 Prozent auch punktuell die Verfahrensleitung übernehmen können. Kleinere Pensum gibt es noch bei zusätzlichen Mitgliedern, vor allem aus dem Bereich Medizin. Wesentliche Änderungen und Ergänzungen im EG-KES in Bezug auf Anforderungen an die Mitglieder der KESB, an die Grösse der KESB sowie an die Höhe der Stellenpensum sind nicht erforderlich. Mit einer kleinen Anpassung kann ermöglicht werden, dass die juristische Disziplin auch durch eine Person, die als Rechtsagentin bzw. Rechtsagent zur Berufsausübung zugelassen ist, abgedeckt werden kann.

Unabhängigkeit der KESB sichern

Alle drei Trägerschaftsmodelle sind geeignet. Für das Sitzgemeindemodell schlägt ein Rechtsgutachten¹¹ vor, im kantonalen Recht eine kleine Präzisierung vorzunehmen. Im kommunalen Recht soll zudem die Unabhängigkeit organisatorisch und personalrechtlich abgesichert werden.

Regelmässige Erhebung von Kenndaten

Die Leistungen der KESB werden gesamtschweizerisch in der Statistik der KOKES erfasst. Zusätzliche Auswertungen sollen durch die Kantone selbst erfolgen. Im Grundsatz haben die KESB die gleiche Funktion wie vorher die Vormundschaftsbehörden. Hingegen haben sie mit dem neuen Recht zusätzliche Aufgaben erhalten. Ein direkter Vergleich vor und nach dem 1. Januar 2013 ist nicht möglich, hingegen dient die KOKES-Statistik dazu, Entwicklungen seit dem Jahr 2013 zu beobachten. Seit 1. Januar 2017 werden auch die Gefährdungsmeldungen besser erfasst. Ziel ist es, auch aufzuzeigen, wie viele Verfahren nicht zu einer Massnahme führen und Hinweise zu erhalten, wo allenfalls freiwillige Angebote noch gestärkt werden könnten. Die Erfassung und Auswertung der Kenndaten wird laufend optimiert.

Die Interface Politikstudien, Luzern, empfiehlt, die Erfassung und den Vergleich der Stellenressourcen und der Kosten innerhalb des Kantons St.Gallen weiterzuführen. Weiter wird der Aufsichtsbehörde und den Trägerschaften empfohlen, die Arbeitsbelastung bei den KESB und bei den Berufsbeistandschaften mittels geeigneter Kennzahlen zu erfassen, die Entwicklung in ein bis zwei Jahren zu prüfen und neu zu beurteilen. Die Trägerschaften haben die Absicht bekräftigt, entsprechende Kennzahlen zu erheben und die regelmässige Überprüfung der Ressourcensituation vorzunehmen. Das Amt für Soziales unterstützt im Rahmen der administrativen Aufsicht die Erhebung von Vergleichsdaten und die Auswertungen zu Steuerungs- und Controllingzwecken. Diese Aufgaben sind aufwendig und benötigen zeitliche Ressourcen.

Zusammenwirken von KESB, Berufsbeistandschaften und vorgelagerten Diensten optimieren

Mit dem Entwurf für einen V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (SGS 381.1), der sich aktuell in Erarbeitung und im Verlauf des Jahres 2018 in Beratung befindet, ist vorgesehen, das Grundangebot Sozialberatung zu konkretisieren.

Die Organisation der KESB als regionale Verwaltungsbehörde bietet auch die Chance, das Zusammenspiel von KESB, Berufsbeistandschaften und Sozialberatung in der Region effizient und wirkungsvoll zu regeln. Den Regionen wird empfohlen, innerhalb der Region ein einheitliches Modell für die Organisation und das Zusammenwirken von KESB, Berufsbeistandschaft und Sozialberatung (vorgelagerten Diensten) zu wählen.

¹¹ Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen, vom 30. September 2015, durch Prof.Dr. Thomas Geiser und Prof.Dr. Benjamin Schindler, Universität St.Gallen.

2.6.2 Verfahren vor der KESB

Abklärungen durch die KESB

Die Evaluation illustriert, dass das Modell der Trägerschaft die Arbeit der KESB weit weniger stark beeinflusst als die Organisation der Berufsbeistandschaften, der Abklärungsdienste und der vorgelagerten Dienste. Gerade für die Betroffenen ist es wichtig, dass die KESB sich selbst mit ihrer Situation auseinandersetzt und nicht nur Entscheide fällt. Die Abklärung durch die Mitglieder oder eigene Dienste der KESB fördert die Akzeptanz der Entscheidungen der KESB. In den Regionen, in denen die Abklärungen durch die KESB getroffen werden, sind die diesbezüglichen Erfahrungen positiv (siehe Bericht der Interface Politikstudien, Luzern). Bei der KESB Rheintal, der KESB Wil-Uzwil und zum Teil bei der KESB Linth sind entweder organisatorische Anpassungen oder die Erweiterung der Ressourcen für die Abklärungen in der KESB oder in den Fachdiensten erforderlich.

Vereinheitlichung der Gebührenpraxis

Da die Verfahren sehr unterschiedlich sind und Spezialfälle abgedeckt sein müssen, lässt der kantonale Gebührenrahmen eine grosse Spanne zu. Innerhalb dessen hat sich eine stark unterschiedliche Gebührenpraxis etabliert, die zu einer stossenden Ungleichbehandlung und häufiger Kritik der Betroffenen führt. Die Eckwerte müssen daher präziser im Sinn einer einheitlichen Vollzugspraxis geregelt werden. Insbesondere ist zu klären, in welchen Situationen auf eine Gebührenerhebung verzichtet wird.

Anpassungen weitere Verfahrensbestimmungen

Um Abläufe zu vereinfachen, wurde nochmals geprüft, welche Geschäfte in Einzelzuständigkeit entschieden werden können. Diese Vorlage bietet die Möglichkeit, das EG-KES dahingehend anzupassen.

2.6.3 Aufsicht über die KESB

Erweiterung der Aufgaben der administrativen Aufsicht

Für verschiedene Empfehlungen aus dem Evaluationsbericht der Firma Interface sind keine Anpassungen im EG-KES, sondern Optimierungen in der Praxis erforderlich. Die administrative Aufsicht kann diesen Prozess unterstützen, wenn sie die entsprechende Funktion, die Kompetenzen und die personellen Ressourcen dazu erhält.

3 Kinderschutz

3.1 Aufgaben der KESB im Kinderschutz

3.1.1 Kinderschutzmassnahmen

Das Kinderschutzrecht wurde auf das Jahr 2013 hin nur unwesentlich revidiert. Die Rechtsstellung des Kindes wurde gestärkt, das System der Massnahmen blieb jedoch unverändert. Eine umfassende Revision des Kinderschutzrechts erfolgte bereits in den 1970er-Jahren. Mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention (SR 0.107) erfolgte eine zunehmende Sensibilisierung bei Behörden und in der Bevölkerung in Bezug auf die Rechte von Kindern.

Ende des Jahres 2012 bestanden nach Angaben der Vormundschaftsbehörden im Kanton St.Gallen 2'976 Kinderschutzmassnahmen. Schweizweit haben sich die Kinderschutzmassnahmen in den Jahren 1996 bis 2012 fast verdoppelt. Diese Zunahme hatte mit gesellschaftlichen Entwicklungen und der zunehmenden Sensibilisierung und Aufdeckung von Vernachlässigung und Kindesmisshandlungen zu tun. Diese Entwicklung war angesichts der immensen persönlichen und auch der volkswirtschaftlichen Folgen wichtig und richtig. Am 31. Dezember 2016 bestanden für minderjährige Personen 3'203 Kinderschutzmassnahmen, dies bedeutete eine Ver-

ringerung um 43 Massnahmen gegenüber dem Vorjahr. In welche Richtung die Entwicklung künftig geht, hat nicht zuletzt auch mit anderweitigen, insbesondere vorbeugenden Massnahmen und deren Wirksamkeit zu tun.

Gerade der Kanton St.Gallen setzt im Kinderschutz¹² und in der frühen Förderung¹³ verstärkt auf Prävention und Früherkennung (z.B. Stärkung der Beratung und Bildung von Eltern und von Fachstellen).

Die häufigste Massnahme mit 2'395 Anordnungen ist die Einsetzung einer Beistandsperson nach Art. 308 ZGB (75 Prozent aller Massnahmen). Beistandspersonen werden eingesetzt, um die Eltern mit Rat und Tat zu unterstützen. Ihnen werden zudem besondere Aufträge erteilt. Am häufigsten unterstützen die Beistandspersonen Eltern und Kinder bei der Ausgestaltung der Kontakte mit dem nicht hauptsächlich betreuenden Elternteil nach einer Scheidung. In einem grossen Teil der Kinderschuttfälle geht es um Elternkonflikte. Aufgrund der gegensätzlichen Interessen der Elternteile ist es für die KESB oder Beistandspersonen eine grosse Herausforderung, Lösungen zu finden, die von allen Beteiligten mitgetragen werden.

In 243 bzw. 8 Prozent aller Fälle wurde nach Art. 307 ZGB eine Weisung oder Mahnung erteilt oder eine Erziehungsaufsicht errichtet. In 127 Fällen wurde nach Art. 306 ZGB eine Beistandsperson eingesetzt, um für die gesetzliche Vertretung von Kindern und Jugendlichen zu sorgen. Dies ist dann nötig, wenn die Eltern am Handeln verhindert sind oder Interessen haben, die jenen des Kindes widersprechen. Für die meisten unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden ist eine solche Beistandschaft errichtet.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird die KESB im Kinderschutz vor allem als platzierende Behörde wahrgenommen. Nur in 279 Fällen (9 Prozent aller Kinderschutz-Massnahmen) war das Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern aufgehoben, in 10 Fällen war die elterliche Sorge entzogen. Gerade in diesen Fällen kann von einer längeren Vorgeschichte, einer schwierigen familiären Situation oder einer akuten Gefährdung des Kindeswohls ausgegangen werden. Solche Interventionen sind für die Eltern und die Kinder selbstredend sehr einschneidend und beschäftigen die KESB und zumeist auch etliche andere Stellen intensiv. Angesichts der Daten muss dennoch angeführt werden, dass es sich um seltene Anordnungen handelt.

Anzahl Kinderschutzmassnahmen der KESB im Kanton St.Gallen	2014	2015	2016
Verhinderung der Eltern, Interessenskollision (Art. 306 ZGB)	115	123	127
Weisung, geeignete Massnahme (Art. 307 ZGB)	172	217	243
Beistandschaften (Art. 308 ZGB)	2'478	2'454	2'395
Entziehung Aufenthaltsbestimmungsrecht (Art. 310 ZGB)	290	288	279
Entziehung elterliche Sorge (Art. 311/312 ZGB)	10	16	10
Verfahrensvertretung (Art. 314a ^{bis} ZGB)	14	12	12
Kindesvermögen	72	50	51
Vormundschaft (Art. 327a)	71	87	83
internationale Adoption	0	0	3
Total Kinderschutzmassnahmen	3'222	3'247	3'203

Tabelle 3: Anzahl Kinderschutzmassnahmen im Kanton St.Gallen, 2014 bis 2016

¹² «Kinderschutz im Kanton St.Gallen: Berichterstattung und strategische Empfehlungen für die Jahre 2016 bis 2020» der kantonalen Arbeitsgruppe Kinderschutz vom Mai 2016; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kinderschutz.

¹³ Strategie «Frühe Förderung» vom 1. Juli 2015 der Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit sowie der VSGP und des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV); abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung.

Ein Kind kann von mehreren Massnahmen betroffen sein. Im Jahr 2016 waren 2'636 Kinder von einer Kindesschutzmassnahme betroffen. Dies sind 86 Kinder weniger als im Vorjahr. In der Schweiz war im Kindesschutz im Jahr 2016 eine leichte Zunahme zu verzeichnen.

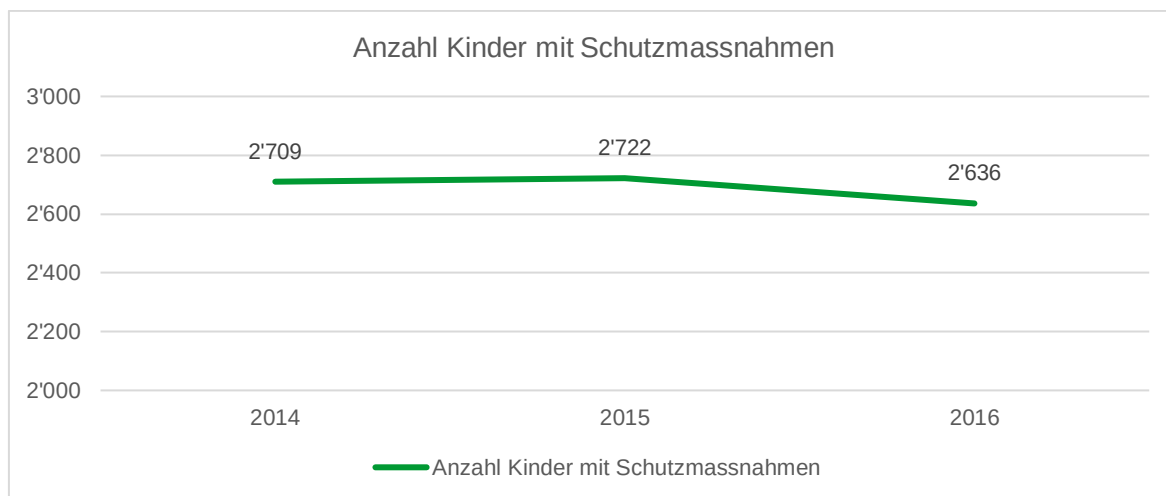


Abbildung 1: Kinder mit Schutzmassnahmen im Kanton St.Gallen, 2014 bis 2016

3.1.2 Kindesschutz-Verfahren

Im System des Kindesschutzes wird die KESB dann zuständig, wenn das Kindeswohl gefährdet ist und die Eltern nicht von sich aus Hilfe in Anspruch nehmen oder diese Hilfe nicht ausreicht. Wenn bei der KESB eine Meldung eingeht, muss die KESB zwingend abklären, ob eine Gefährdung vorliegt. Die Abklärung kann durch die KESB erfolgen oder in Auftrag gegeben werden.

Wenn die Abklärung durch die KESB erfolgt, findet bereits in der Abklärung ein Unterstützungsprozess oder eine Intervention statt. Die KESB kann eine freiwillige Beratung oder SPF vermitteln und das Verfahren abschliessen oder für eine bestimmte Zeit sistieren. Voraussetzung dafür ist eine gut ausgebaute Erziehungs- und Familienberatung und die Bereitschaft der Gemeinden, auch solche freiwillige Unterstützung zu finanzieren. Mit einer Weisung nach Art. 307 ZGB können Eltern verpflichtet werden, Beratung oder SPF in Anspruch zu nehmen oder Therapien durchzuführen. Wenn eine Massnahme angeordnet werden muss, besteht die Möglichkeit während der Abklärung die Problemlösung mit den Eltern zu erarbeiten und am Schluss einen Beschluss zu fassen, der von den Eltern akzeptiert wird.

Wenn Abklärungen extern in Auftrag gegeben werden hat dies den Vorteil, dass der Abklärungsauftrag präzise formuliert wird und die Abklärung zielgerichtet durchgeführt wird. Auch besteht die Möglichkeit, je nach Konstellation und Fragestellung spezifische Kompetenzen, die in der KESB bzw. im Abklärungsdienst nicht vorhanden sind, beizuziehen. Diese Vorteile wiegen jedoch etliche Nachteile nicht auf. Je weniger Bezug und Kontakt Betroffene zu den KESB vor deren Entscheidung hatten, desto grösser ist das Gefühl, nicht angehört, nicht einbezogen worden zu sein, keine Chance gehabt zu haben. Damit steigt das Risiko, dass Eltern den Entscheid als unangemessen empfinden, der ihre Sicht und Situation zu wenig berücksichtigt. Gerade aber die Wirkung von Anordnungen hängt wesentlich davon ab, ob der Entscheid akzeptiert oder zumindest das Handeln der KESB verstanden wird. Es ist zudem zwingend, dass sich die KESB selber ein Bild macht. Sie muss die betroffenen Eltern und betroffene Kinder und Jugendliche anhören.

In einer Abklärung werden alle möglichen Informationen zur Lebenssituation des Kindes eingeholt. Schulen, Fachstellen und Sozialämter haben hier eine Mitwirkungspflicht. Sie werden in dieser Phase des Verfahrens von der KESB einbezogen. Es gibt verschiedene Arbeitsinstrumente, die für die Abklärung einer Gefährdung genutzt werden können. Einzelne KESB im Kanton

St.Gallen waren bei der Erarbeitung von neuen Abklärungsinstrumenten beteiligt. Für deren Einsatz ist Fachlichkeit erforderlich, da jede Situation individuell beurteilt werden muss. In der interdisziplinären Behörde ist es möglich, die Situation sorgfältig zu analysieren und unter Berücksichtigung verschiedener Sichtweisen zu entscheiden.

Die KESB entscheidet sich für die mildeste, d.h. die am wenigsten einschneidende Intervention, die möglich ist. Sie kann eine Weisung erteilen, zur Unterstützung der Eltern eine Beistandschaft errichten, eine Beistandsperson mit bestimmten Aufgaben beauftragen, das elterliche Aufenthaltsbestimmungsrecht oder, im Sinn der ultima ratio, die elterliche Sorge entziehen. Im Zentrum steht die Frage, wie das Wohl des Kindes am besten gewährleistet werden kann. Es geht nicht darum, den Eltern eine Schuld nachzuweisen. Erwartungsgemäss ist aber gerade die Frage, ob noch mildere Massnahmen möglich gewesen wären, zuweilen der Streitpunkt, was schliesslich auch zu Rechtsverfahren führt.

3.2 Fremdplatzierungen

Diskussionen um Fremdplatzierungen prägen seit den 1970er-Jahren auch den öffentlichen Diskurs. Diese Diskussionen sind verständlicherweise mit vielen Emotionen verbunden und sind beeinflusst von Familienbildern, dem allgemeinen Erziehungsverständnis und den Vorstellungen zu Rechten und Pflichten von Eltern und ganz generell zur Haltung gegenüber der Lebensphase Kindheit. In der medialen Diskussion wurden in den letzten Jahren insbesondere die hohen Kosten von einzelnen Fällen und einzelne Interventionen der KESB kritisiert.

Die Fremdplatzierung ist eine schwerwiegende Massnahme. Die KESB können Entscheidungen nicht leichtfertig treffen, das Abwägen von Risiken erfolgt immer durch mehrere Fachpersonen. Die Entscheidungen werden im interdisziplinären Dreiergremium getroffen. Leitend für die Entscheidungen ist der Begriff «Kindeswohl». Basis für die Beurteilung des Kindeswohls sind Erkenntnisse über die Entwicklung und die Bedürfnisse von Kindern. Während die Gewährleistung des Kindeswohls bereits seit längerem das Ziel aller Schutzmassnahmen ist, haben sich die grundlegenden Erkenntnisse für die Beurteilung einer Gefährdung in den letzten Jahren verändert. Wesentlich sind insbesondere die Erkenntnisse über die Bedeutung von Bindungen und Beziehungen.

Vor einer Entscheidung der KESB erfolgen die Abklärung, die Einschätzung der Gefährdung und die Suche nach Lösungen. In dieser Phase nutzt die KESB alle verfügbaren Vorinformationen und bezieht die Eltern, die Kinder, aber auch Bezugspersonen ein. Im Idealfall können Lösungen mit den Eltern erarbeitet werden und Grundsatzentscheide zur Betreuungsart (Pflegefamilie oder Heim) gefällt werden. Ein passendes Heim, das über einen freien Platz verfügt, oder eine geeignete Pflegefamilie zu finden, ist nicht einfach. Eventuell kann nach einem Probeaufenthalt ein von den Eltern und dem Kind akzeptierter Unterbringungsort gewählt werden. In aller Regel gibt es nach der Abklärung und Lösungserarbeitung nicht mehrere unterschiedlich teure Unterbringungsorte, die in Frage kommen. Dass danach eine finanzierende Behörde einen anderen günstigeren, aber gleichwertigen Unterbringungsort vorschlagen kann, ist praktisch unmöglich. Die Gemeinden müssten also Informationen, z.B. zu Familien in der Gemeinde, die als Pflegefamilie geeignet sein und abgeklärt werden könnten, früher, d.h. im Rahmen der Sachverhaltsklärung, einbringen können. Es kommt bei komplexen Familienverhältnissen oft vor, dass eine Finanzierungszusicherung nicht rechtzeitig erfolgt, weil die örtliche Zuständigkeit nicht geklärt werden kann. Die KESB soll daher auch der Gemeinde, die sie als zuständig erachten, rechtzeitig die für die Zuständigkeitsklärung notwendigen Informationen geben.

Es kann davon ausgegangen werden, dass Eltern – mit ganz wenigen Ausnahmen – ihre Kinder nicht bewusst vernachlässigen oder bewusst schädigen wollen. Oft werden sie von eigenen Problemen absorbiert und die Kraft, sich daneben verlässlich um ihre Kinder zu kümmern, fehlt oder

reicht nicht aus. Bei Jugendlichen haben meistens bereits länger andauernde Erziehungsprobleme zu eigentlichen familiären Notlagen geführt, unter denen alle Familienmitglieder leiden. Die Platzierung wird von den Eltern und oft auch von deren Umfeld als Versagen erlebt. Platzierte Kinder haben aber dann bessere Chancen auf eine positive Entwicklung, wenn die Platzierungsentscheidung von den Eltern mitgetragen wird. Ist dies nicht der Fall, reagieren die Kinder mit grosser Verunsicherung.¹⁴ Aus diesen Gründen arbeiten die KESB auf einvernehmliche Platzierungen hin. Die KESB hat zwar den Auftrag, den Eltern aufzuzeigen, wo ihre Erziehungsfähigkeiten nicht (mehr) ausreichen. Wichtig ist es aber dennoch, nicht die Schuldgefühle zu verstärken, sondern mit den Eltern zu klären, was sie für ihre Kinder tun können. Der Kontakt soll nach der Platzierung so gut wie möglich aufrechterhalten werden. Mit den Eltern werden die Bedingungen für eine Rückplatzierung geklärt. Eine starke finanzielle Belastung der Eltern, mit dem Verweis, dass sie die Platzierung verursacht haben, wirkt sich äusserst negativ auf die Kooperationsbereitschaft der Eltern aus.

Umplatzierungen sollten nur mit äusserster Zurückhaltung erfolgen. Es ist erwiesen, dass Umbrüche und Wechsel der Unterbringung sowohl das Erleben als auch die Entwicklung der Kinder stark beeinträchtigen. Die betroffenen Kinder reagieren auf Bindungs- und Beziehungsabbrüche häufig mit unterschiedlichen Verhaltensauffälligkeiten oder psychischen Störungen, die auch bei einer Umplatzierung in eine stabile Situation nicht verschwinden. Man kann von einem Teufelskreis sprechen, da vor allem Verhaltensauffälligkeiten der Kinder Grund für Abbrüche von Pflegeverhältnissen sind.

Mit dem Unterbringungsentscheid sind nicht einfach alle Probleme gelöst. Für die Kinder und Jugendlichen ist es wichtig, dass die Perspektiven geklärt sind und Kontinuität hergestellt werden kann. Kontinuität kann bedeuten, in der einmal gewählten Pflegefamilie oder dem Heim zu bleiben oder zu den Eltern bzw. einem Elternteil zurückzukehren. Um eine dauerhafte Platzierung vorzubereiten, ist manchmal eine befristete Unterbringung zur Situationsklärung erforderlich. Angesichts der zuweilen gravierenden Folgen von Umplatzierungen sind Platzierungsorte deshalb in erster Linie aufgrund fachlicher Erwägungen und mit einer längerfristigen Perspektive auszuwählen und nicht primär aus kurzfristigen Kostengründen. Verläufe, die mit kostengünstigen Pflegefamilie beginnen und dann mit immer teureren Unterbringungsorten fortgesetzt werden, sind langfristig für die Gemeinden teurer. Auch Umplatzierungen von einem teureren Unterbringungsort in einen kostengünstigeren bedeuten für das Kind Beziehungsabbrüche und Unsicherheiten mit Risiken für das Kindeswohl und Folgekosten.

Bei angeordneten und bei einvernehmlichen Platzierungen sind in der Regel Beistandspersonen eingesetzt, die den Verlauf begleiten und die Herkunftsfamilie unterstützen. Die KESB überprüft den Verlauf im Rahmen der regelmässigen Berichterstattung oder auf Antrag der Beistandspersonen. Sie hat damit eine steuernde Funktion, aber arbeitet mit verschiedenen Akteuren zusammen. In diesem Zusammenspiel sind durchaus noch Optimierungen möglich. Die Zahlen der kantonalen IVSE-Stelle¹⁵ zeigen, dass in den Jahren 2013 bis 2016 jährlich zwischen 20 und 27 Kinder von einem Heim in ein anderes umplatziert wurden. Dies sind zwar deutlich weniger als in den Jahren 2010 und 2011. Da aufgrund der interkantonalen Verflechtung keine entsprechenden Zahlen im Pflegefamilienbereich und zwischen Heimen und Pflegefamilien verfügbar sind, ist aber anzunehmen, dass noch weitere Kinder von Abbrüchen von Betreuungsverhältnissen und Wechseln betroffen sind.

¹⁴ S. Blülle, Kinder und Jugendliche platzieren: Leitfaden Fremdplatzierung, Hrsg.: Integras, 2013.

¹⁵ IVSE = Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31).

Kanton St.Gallen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Ø
Eintritte	89	78	92	75	68	84	71	80
Übertritte	34	40	22	26	25	20	27	28
Austritte	71	87	97	64	100	64	73	79

Tabelle 4: IVSE A, Eintritte, Übertritte und Austritte Minderjährige aus dem Kanton St.Gallen (ohne Aufenthalte im Schlupfhuus)

Seit 1. Januar 2013 werden übermässige Kosten der Gemeinden für Kinder- und Jugendheime, Pflegefamilien und Sozialpädagogische Familienbegleitung im soziodemographischen Lastenausgleich berücksichtigt. Die Datenbasis für die Ausgleichsbeiträge zeigt Schwankungen, aber kein generelles Kostenwachstum für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen.

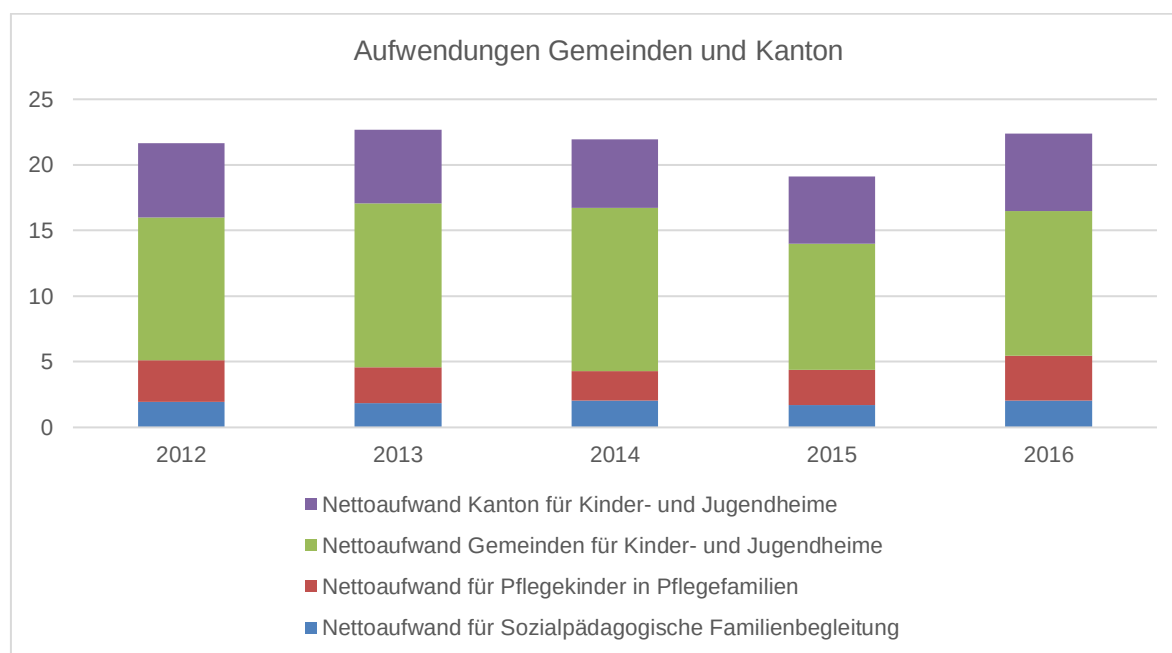


Abbildung 2: Kosten der Unterbringung von Kindern (in Mio. Franken), 2012 bis 2016

In Bezug auf die Kosten von Fremdplatzierungen ist zu erwähnen, dass teure Massnahmen häufig nicht durch die KESB oder Beistandspersonen ausgelöst und durch die Gemeinden finanziert werden. Unterbringungen können auch im Rahmen eines Jugendstrafverfahrens oder eines Scheidungsverfahrens angeordnet werden. Unterbringungen durch die Justiz werden durch den Kanton finanziert. Unterbringungen in Kinder- und Jugendheimen, die der IVSE unterstellt sind, werden durch die Gemeinden finanziert, wobei sich der Kanton zu einem Drittel beteiligt. Auch Folgekosten von schwierigen Fallverläufen im Bereich der Justiz oder im Gesundheitswesen (insbesondere Psychiatrie) sind in diese Abwägung einzubeziehen.

Im Kanton St.Gallen stehen rund 320 Plätze in Sonderschulinternaten zur Verfügung. Die Abklärung der Sonderschulbedürftigkeit und die Indikationsstellung einer internen Sonderschulung erfolgt durch einen Schulpsychologischen Dienst. Eine familiär bedingte Platzierung kann nicht in einem Sonderschulinternat erfolgen, wenn das Kind in der Regelschule gefördert werden kann. Eine schulisch bedingte Unterbringung in einem Sonderschulinternat erfolgt freiwillig durch die Eltern. Die Schulbehörden ordnen lediglich die Sonderschulung an. Ein allfälliger Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts müsste hingegen von der KESB beurteilt und allenfalls verfügt werden. Dies führt zu einer Schnittstelle.

Die Beurteilung des Sonderschulbedarfs ist den Schulpsychologischen Diensten und die Beurteilung einer familiär bedingten Unterbringung den KESB vorbehalten. Die KESB kann aber den Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht nur dann entziehen und die Unterbringung entscheiden, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Unterschiedliche Einschätzungen können zu Problemen in der Zusammenarbeit führen. Diese Fragen sollen in der Praxis geklärt werden.

Die beiden Schulpsychologischen Dienste des Kantons und der Stadt St.Gallen geben an, dass im Rahmen der Prüfung von Kindesschutzmassnahmen auch durch Beistandspersonen und Abklärungsdienste der KESB Platzierungen in Sonderschulinternaten vorgeschlagen werden. Dies einerseits weil eine interne Sonderschulung von den Familien als weniger stigmatisierend und schuldzuweisend erlebt wird und andererseits aufgrund der Finanzierungszuständigkeiten und Mechanismen. Sonderschulungen werden durch die Schulträger (mit einem Pauschalbeitrag) und das Bildungsdepartement finanziert. Falsche Anreize, die durch die Finanzierungszuständigkeiten und Finanzierungsmechanismen entstehen, können nicht im EG-KES behoben werden. Hingegen wurde im Rahmen der Vorbereitung des V. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz (SHG) die mögliche Angleichung der Abläufe bei der Finanzierung von unterschiedlichen Formen der stationären Betreuung von Kindern und Jugendlichen geprüft.

Wenn Minderjährige in eine psychiatrische Klinik eingewiesen werden, kommen die Bestimmungen der fürsorgerischen Unterbringung sinngemäss zur Anwendung. Dies bedeutet, dass Eltern ihre minderjährigen Kinder nicht gegen deren Willen in eine psychiatrische Klinik bringen dürfen. Dazu ist eine ärztliche oder behördliche FU erforderlich. Die FU in eine psychiatrische Klinik und auch deren Fortführung ist nur bei einer psychischen Krankheit möglich. Wenn aus Sicht der Kinder- und Jugendpsychiatrie keine psychische Krankheit (mehr) vorliegt, müssen die KESB mit den Eltern Lösungen für die Unterstützung und allenfalls auch die sozialpädagogische Betreuung suchen. In vielen Fällen – aber nicht in allen – ist also eine enge Zusammenarbeit zwischen der kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik und der KESB erforderlich. Die Frage, in welchen Fällen und in welchem Zeitpunkt die Klinik die KESB informiert, soll in der Praxis besprochen und geklärt werden.

3.3 Einbezug von Kindern und Angehörigen

Den KESB wurde in den Medien auch vorgeworfen, Entscheide vom Schreibtisch aus zu treffen und nicht mit den betroffenen Kindern, den Eltern und Verwandten zu sprechen. Das Bundesamt für Justiz hat eine Studie¹⁶ in Auftrag gegeben, welche die Praxis anhand von Fallvignetten erforscht. Eine der Fallvignetten betraf den Einbezug der Angehörigen bei Platzierungen.

Im Kindesschutzverfahren sind sämtliche für die Fragestellung wichtigen verwandten oder nicht verwandten Personen in die Abklärung des Sachverhalts einzubeziehen. Der Einbezug erfolgt über Gespräche oder schriftlichen Austausch mit dem Ziel, alles über die aktuelle Situation und die Lösungsideen der Beteiligten zu erfahren. Die vom Entscheid direkt Betroffenen, namentlich die Eltern und das Kind, haben zusätzlich das Recht auf Anhörung als Verfahrensrecht im Sinn des rechtlichen Gehörs. Sie können sich also zum beabsichtigten Entscheid der Behörde äussern, bevor dieser definitiv ist. In der Studie wurde festgestellt, dass der Einbezug von Eltern und von Verwandten und Betreuungspersonen grundsätzlich erfolgt. Grosseltern mit Betreuungspflichten werden von rund 90 Prozent der befragten Fachpersonen der KESB ins Verfahren miteinbezogen. Zudem ziehen 50 Prozent der befragten Fachpersonen Verwandte auch bei, wenn diese keine faktische Beziehung zum Kind haben. Unsicherheiten bestehen in Bezug auf den Einbezug der Kinder und deren formelle Anhörung. Eine Neunjährige wird gemäss der Studie von

¹⁶ Praxis des Vorgehens der KESB bei Vaterschaftsfeststellungen, bei Unterhaltsverträgen und beim Einbezug von verwandten und nicht verwandten Personen bei Kindesplatzierungen durch die KESB, Schlussbericht vom 11. November 2016, Prof. Daniel Rosch, Dr. Andreas Jud, Tanja Mitrovic, Hochschule Luzern, zuhanden Bundesamt für Justiz; abrufbar unter www.ejpd.admin.ch.

91 Prozent der Befragten einbezogen und von 84 Prozent formell angehört. Ein Sechsjähriger wird von 74 Prozent der Befragten einbezogen und von 61 Prozent der Befragten angehört. Die Autoren der Studie empfehlen, Verbesserungen über Sensibilisierung und Weiterbildung anzustreben. Der Bundesrat folgert, dass abzuklären ist, wie der Einbezug nahestehender Personen in allen Phasen des Verfahrens und bei allen Entscheidungen verbessert und institutionell sichergestellt werden kann. Der diesbezügliche gesetzgeberische Handlungsbedarf soll zusammen mit den Kantonen, der Praxis und betroffenen Kreisen abgeklärt werden.

Im Kanton St.Gallen befasst sich unter der Leitung der Koordination Kinder- und Jugendschutz im Amt für Soziales eine Arbeitsgruppe mit der Etablierung kinderrechtskonformer Verfahren. Auf Basis einer Ist-Soll-Analyse werden dazu Arbeitsinstrumente und Grundlagen zu kinderrechtskonformen Verfahren erarbeitet. Die KESB wirken mit einer Vertretung in dieser Arbeitsgruppe mit.

Mit einer Umfrage wurde in Bezug auf verschiedene Verfahren wie Scheidungs-, Jugendstrafrechts-, Erwachsenenstrafrechts- sowie Kindesschutzverfahren der Handlungsbedarf abgeklärt. Alle KESB gaben an, Kinder in die Verfahren einzubeziehen. Die formale Anhörung erfolgt jedoch nicht überall. Unterschiede gibt es auch beim altersspezifischen Einbezug des Kindes und bei der altersgerechten Information. Der Einsatz von Kinderanwältinnen bzw. -anwälten, der bei einschneidenden Massnahmen geprüft werden muss, scheitert zum Teil an nicht vorhandenen Kriterien für deren Einsatz sowie an den Kosten. In Zivilprozessen gelten die Kosten für die Vertretung des Kindes als Gerichts-, also Verfahrenskosten. Dies gilt analog für die Verfahren der KESB (Art. 10 EG-KES i.V.m Art. 98^{ter} VRP). Somit muss die KESB diese Kosten als Verfahrenskosten auf die eigene Rechnung nehmen. Dies kann im EG-KES präzisiert werden. Die Vertretung der Kinder verteuert das Verfahren. Bei der Festlegung der Gebühr für das Verfahren könnte dies berücksichtigt werden. In der Praxis ist aber die Festlegung von hohen Gebühren oft nicht möglich und meist auch nicht sinnvoll (siehe auch Abschnitt 2.4.5 «Verfahrenskosten und Gebühren»).

3.4 Elterliche Sorge und Kindesunterhalt

Die Revision des Sorgerechts auf 1. Juli 2014 und des Unterhaltsrechts auf 1. Januar 2017 bedeuteten eine Anpassung an die gesellschaftlichen Realitäten. Neu gilt, dass getrennt lebende Eltern, unabhängig davon, ob sie verheiratet waren oder nicht, grundsätzlich die elterliche Sorge gemeinsam tragen und beide für die Betreuung und den Unterhalt verantwortlich sind. Die Änderungen im ZGB hatten direkten Einfluss auf die Tätigkeiten der Kreisgerichte und der KESB.

Das neue Unterhaltsrecht sieht vor, dass die KESB Unterhaltsverträge genehmigt und die Eltern auch bei der Erarbeitung des Vertrags berät. Wenn der Unterhalt strittig ist, erfolgt eine Klage beim Kreisgericht. Das Kreisgericht entscheidet in solchen Situationen auch über damit zusammenhängende Fragen der elterlichen Sorge und andere Kinderbelange. Die KESB haben sich im November 2016 gemeinsam mit den Kreisgerichten unter der Leitung von Kantonsgericht und Amt für Soziales auf die Umsetzung des neuen Unterhaltsrechts vorbereitet.

Die ersten Erfahrungen zeigen, dass die KESB die geänderten bzw. neuen Aufgaben mit der bundesrechtlichen Neuregelung der elterlichen Sorge und des Kindesunterhalts in ihrem breiten Aufgabenfeld gut bewältigen können. Die zusätzlichen Aufgaben sind bei der Ausstattung der Ressourcen zu berücksichtigen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht indes nicht.

3.5 Zusammenarbeit im Kindesschutz

Alle Fachpersonen, die Kinder und Jugendliche betreuen, erziehen, pflegen, beraten, fördern und in der Entwicklung unterstützen, sind an einem wirksamen Kindesschutz beteiligt. Sie tragen dazu bei, dass die gesunde Entwicklung von Kindern gefördert wird (Prävention), Gefährdungen früh erkannt und Eltern rechtzeitig unterstützt werden.

Die KESB handelt, wenn die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe sorgen oder dazu nicht in der Lage sind. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure ist im Dokument «Kindesschutz im Kanton St.Gallen, Bericht und strategische Empfehlungen für die Jahre 2016 bis 2020» geregelt. Die Kindesschutzkonferenz (früher: Arbeitsgruppe Kindesschutz) beobachtet die Entwicklungen im Kindesschutz. Im Jahr 2016 wurde, wie erwähnt, eine Standortbestimmung durchgeführt und ein Bericht und Empfehlungen für die strategische Entwicklung verabschiedet und durch die Regierung zur Kenntnis genommen.¹⁷ Im Bericht wird festgestellt, dass generell das Interesse und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei den Akteuren vorhanden sind.

Die KESB sind in der Kindesschutzkonferenz mit zwei Personen vertreten, wirken im Runden Tisch «Häusliche Gewalt» und in verschiedenen befristeten Arbeitsgruppen mit. Die von Interface befragten Akteure des Kindesschutzes bewerten die Zusammenarbeit überall dort positiv, wo persönliche Kontakte aufgebaut werden konnten. Die Voraussetzungen für den Aufbau solcher Beziehungen sind in den Regionen unterschiedlich. In kleineren Regionen, in denen die regionale Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen gepflegt wird, war und ist es bedeutend einfacher, die Zusammenarbeit mit den Akteuren zu klären und zu pflegen.

In allen Regionen tätig ist das Kinderschutzzentrum St.Gallen. Das Kinderschutzzentrum und weitere Organisationen, die im ganzen Kanton tätig sind, stellen fest, dass die Abläufe und Verfahren nicht einheitlich sind. Mit jeder KESB müssen einzeln Absprachen getroffen werden. Wichtig wären gemeinsame Standards vor allem in der Abklärung einer Kindeswohlgefährdung und im Umgang mit Krisensituationen.

Im Jahr 2014 wurden Minimalstandards für die Zusammenarbeit von KESB und Schulen bei Kindeswohlgefährdungen¹⁸ erarbeitet. Die Schulen verpflichten sich, ihre Möglichkeiten zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung auszuschöpfen und in den Abklärungen der KESB mitzuwirken. Die KESB verpflichten sich, den Eingang der Meldung zu bestätigen und den Abschluss des Verfahrens mitzuteilen. Sie informieren über beschlossene Massnahmen, wenn die Schule zur Erfüllung ihrer Aufgabe auf die Information angewiesen ist oder diese an der zweckmässigen Umsetzung der Massnahme beteiligt ist (z.B. bei einem Kontaktverbot). Diese Rollenklärung hat viele Missverständnisse ausgeräumt, deren Quelle zu hohe Erwartungen waren, die angesichts der gesetzlichen Ausgangslage nicht zu erfüllen waren und sind.

Die Beistandspersonen arbeiten mit der Schule zusammen, wenn dies zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist. Dies ist z.B. bei Schulabsentismus oder Vernachlässigung der Fall. Die KESB und die Beistandspersonen befassen sich aber auch mit familiären Problemen und Elternkonflikten, bei denen die Betroffenen das Recht darauf haben, dass die Lehrpersonen keine detaillierten Informationen erhalten. Die Minimalstandards stützen sich auf die geltenden allgemeinen Bestimmungen zum Datenaustausch: Jede Stelle soll die Informationen erhalten, die sie für ihre Aufgabe benötigt. Darüber hinaus hat sie keinen Anspruch. In den meisten Regionen finden regelmässige Treffen der KESB mit Schulen statt und die Zusammenarbeit ist eingespielt. Weitere Optimierungen sind in der Praxis zu erwirken. Dazu sind keine rechtlichen Anpassungen notwendig, sondern weitere Bemühungen, um das gegenseitige Verständnis und die Zusammenarbeit zu fördern.

Während in der Zusammenarbeit zwischen Schule und KESB die starke Schweigepflicht der KESB zum Teil als Problem betrachtet wird, ist es in der Zusammenarbeit zwischen Kinder- und Jugendpsychiatrie und KESB das ärztliche Berufsgeheimnis, das den Austausch schwierig

¹⁷ «Kindesschutz im Kanton St.Gallen: Berichterstattung und strategische Empfehlungen für die Jahre 2016 bis 2020» der kantonalen Arbeitsgruppe Kindesschutz vom Mai 2016; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindesschutz.

¹⁸ Minimalstandards zur Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bei Kindeswohlgefährdung, September 2014, angepasst im Juni 2015 (www.kindesschutz.sg.ch).

macht. Sowohl im Rahmen der Standortbestimmung in Zusammenhang mit der kantonalen Strategie Kinderschutz als auch in der Evaluation im Kindes- und Erwachsenenschutz wurde festgestellt, dass die Zusammenarbeit mit dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst aufgrund der beruflichen Schweigepflicht nach Strafgesetzbuch (SR 311.0) erschwert ist. Für eine Gefährdungsmeldung an die KESB muss sich die Ärztin oder der Arzt der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste durch das Gesundheitsdepartement von der Schweigepflicht entbinden lassen. Dies ist besonders dann erforderlich, wenn der Kontakt zu den Eltern abgebrochen ist und sie daher nicht mehr ihr Einverständnis zur Meldung geben können. In den eidgenössischen Räten ist ein Entwurf des Bundesrates, der neben der Ausweitung der Meldepflicht auch ein Melderecht für Personen, die einer beruflichen Schweigepflicht nach Strafgesetzbuch unterstehen, vorsieht, in Beratung.¹⁹ Nachdem der Nationalrat am 26. April 2016 auf die Vorlage des Bundesrates nicht eingetreten ist, hat der Ständerat am 29. September 2016 die Gesetzesänderungen gutgeheissen. Am 12. Mai 2017 ist die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates auf ihren Entscheid zurückgekommen und auf die Vorlage eingetreten.

3.6 Fazit Kinderschutz

Wenn das Kindeswohl tangiert ist, bestehen zweierlei Gefahren: die Dramatisierung oder das Wegschauen. Seit Jahren – also nicht erst seit die neuen KESB tätig sind – wird den Behörden in Kinderschutzfällen Überreaktion oder Nichthandeln vorgeworfen. Kinderschutzmassnahmen müssen, wie alle behördlichen Massnahmen, verhältnismässig sein. Es ist anspruchsvoll, das richtige Mass zu finden. Dies soll dadurch, dass alle einschneidenden Entscheide der KESB im Gremium getroffen werden, gewährleistet werden. Die interdisziplinäre Arbeitsweise der KESB ermöglicht ein sorgfältiges Abwägen verschiedener Aspekte. Es ist eine dauerhafte Aufgabe der Trägerschaften der KESB, darauf zu achten, dass bei der Zusammensetzung der Behörde das für den Kinderschutz relevante Fachwissen in Entwicklungspsychologie und Kinderschutz über Mitglieder aus den Disziplinen Pädagogik, Psychologie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Sozialpädagogik und Soziale Arbeit eingebracht werden kann.

Wenn eine Unterbringung eines Kindes notwendig ist, arbeiten die KESB und die Beistandspersonen aufgrund des zu beachtenden Verhältnismässigkeits- und Subsidiaritätsprinzips darauf hin, dass die Eltern mit der Unterbringung einverstanden sind. Dadurch können die Chancen auf eine gute Zusammenarbeit mit den Eltern und damit auch auf eine Rückplatzierung erhöht werden. Bestenfalls erfolgt auch ein frühzeitiger Einbezug der Gemeinde, welche die Kosten hauptsächlich mitträgt.

Kinderschutzmassnahmen werden durch Beistandspersonen und andere Akteure (z.B. Sozialpädagoginnen oder Sozialpädagogen in Einrichtungen) umgesetzt. Die Wirksamkeit wird regelmässig durch die KESB überprüft. Ziel soll eine möglichst hohe Kontinuität für Kinder und Jugendliche sein. Verbesserungen können nur in Zusammenarbeit aller Beteiligten erreicht werden. Die Zusammenarbeitsstrukturen für die Optimierung der Praxis sind vorhanden.

Gute Lösungen, die dem Kindeswohl dienen, benötigen zwar gute rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen, aber müssen in jedem einzelnen Fall erarbeitet werden. In Bezug auf die Rahmenbedingungen sind folgende Verbesserungen anzustreben:

- Melderechte für Mitarbeitende der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste und des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Zentrums Klinik Sonnenhof (Anpassungen sind im Bundesrecht vorgesehen);
- eigene Abklärungen der KESB (Anpassungen im EG-KES);

¹⁹ Bundesparlament, Geschäft Nr. 15.033.

- Anpassung der Verordnung über die Entschädigung und den Spesenersatz bei Beistandschaften (sGS 912.51) und des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) im Bereich des Kindesschutzes.

4 Erwachsenenenschutz

4.1 Aufgaben der KESB im Erwachsenenenschutz

Das Erwachsenenenschutzrecht wurde vollständig revidiert. Mit dem neuen Recht wurden auch die Vertretungsrechte neu geregelt sowie als neue Instrumente die Patientenverfügung sowie der Vorsorgeauftrag aufgenommen. Von sozialen bzw. sozialmedizinischen Einrichtungen und Kliniken sind die Bestimmungen zu bewegungseinschränkenden Massnahmen zu beachten. Im Bereich der FU gibt es Aufgaben für Ärztinnen, Ärzte, Einrichtungen und Kliniken. Das Erwachsenenenschutzrecht regelt zudem die Aufsicht über alle Einrichtungen für urteilsunfähige Erwachsene. Die KESB sind also nicht die alleinigen Akteure im Erwachsenenenschutz.

Die KESB stellen wie bereits die Vormundschaftsbehörden den Schutz und die Vertretung von hilfsbedürftigen erwachsenen Personen sicher. Das System der Massnahmen ist aber nicht mehr starr. Die Unterstützung kann dank des neuen Rechts massgeschneidert erfolgen. Zudem wurden den KESB neue Aufgaben im Zusammenhang mit FU, Vorsorge und rechtlicher Vertretung sowie bei bewegungseinschränkenden Massnahmen und Ähnlichem übertragen.

In den Jahren 2003 bis 2012 war bei den Erwachsenenenschutzmassnahmen eine jährliche Zunahme an Fällen zu verzeichnen. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass es immer mehr ältere Personen gibt, die ihre Angelegenheiten nicht mehr besorgen können. Ein weiterer Grund könnten die zunehmende Komplexität der Sozialversicherungssysteme und die hohen Anforderungen bei der Anmeldung dieser Leistungen sein.

Am 31. Dezember 2016 bestanden für 4'799 Personen eine oder mehrere Erwachsenenenschutzmassnahmen, im Vorjahr waren es 4'805. 3'696 waren massgeschneiderte und 1'102 umfassende Beistandschaften.

Insgesamt ist die Zahl der Erwachsenenenschutzmassnahmen im Vergleich zum Vorjahr nahezu gleich geblieben. Im Vorjahr war eine Abnahme zu verzeichnen. Die Anzahl der umfassenden Beistandschaften hat im Vergleich zum Vorjahr um 192 abgenommen. Dies zeigt, dass die KESB die Instrumente des neuen Rechts nutzen und vermehrt massgeschneiderte Beistandschaften anordnen.

Anzahl Erwachsenenenschutzmassnahmen	2014	2015	2016
altrechtliche Beistandschaft oder Beiratschaft	1'298	62	0
Verzicht auf Beistandschaft Art. 392 ZGB	6	3	3
massgeschneiderte Beistandschaft	2'163	3'454	3'696
umfassende Beistandschaft	1'474	1'294	1'102
Verhinderung Interessenkollision Beistand Art. 403 ZGB	17	20	24
Verfahrensvertretung	0	0	4
Total	4'958	4'833	4'829

Tabelle 5: Anzahl Erwachsenenenschutzmassnahmen im Kanton St.Gallen, 2014 bis 2016

Die 4'829 Massnahmen betreffen 4'799 Personen, da für eine Person mehr als eine Massnahme angeordnet sein kann. Auch die Anzahl der Personen mit einer Erwachsenenenschutzmassnahme ist unverändert geblieben, während sie im Vorjahr abgenommen hat.

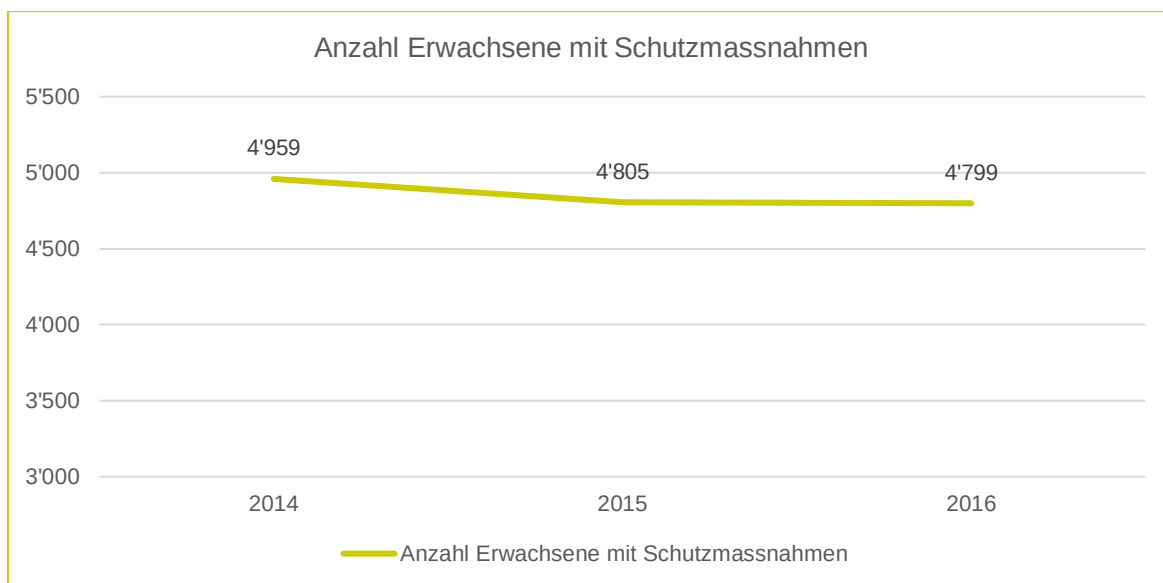


Abbildung 2: Anzahl Erwachsene mit Schutzmassnahmen im Kanton St.Gallen, 2014 bis 2016

4.2 Angehörige und private Mandatstragende

Auch wenn betroffenen Personen nicht in einem Vorsorgeauftrag festgelegt haben, wer ihre Interessen im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit vertreten soll, haben sie ein Vorschlagsrecht. Sie können Angehörige als Beistandsperson vorschlagen. Wenn die schutzbedürftige Person vom Vorschlagsrecht nicht mehr Gebrauch machen kann, prüft die KESB, ob im nahen Umfeld eine Person geeignet ist, die Massnahme zu führen. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft die Möglichkeiten der Vorsorge noch breiter genutzt werden, um die Vertretung sicherzustellen. So müssten Beistandschaften vor allen dann noch angeordnet werden, wenn das Familiensystem die Unterstützung nicht leisten kann oder zerstritten ist.

Das neue Recht verzichtet auf das Institut der «erstreckten elterlichen Sorge» für Eltern mit erwachsenen Kindern mit einer kognitiven bzw. geistigen Behinderung. Dies bedeutet aber nicht, dass Eltern die Vertretungs- und Unterstützungsfunktion nicht weiterhin ausüben können. Die erstreckte elterliche Sorge wurde mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts zunächst in eine umfassende Beistandschaft umgewandelt. Bei der ersten regulären Überprüfung wurden die Massnahmen überprüft und, wenn möglich, massgeschneidert. Auch für Menschen mit Behinderung soll das Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Prüfung oder der Überprüfung einer Beistandschaft beachtet werden. Die Erfahrung zeigt, dass in vielen Fällen, die von der Reform betroffen waren und in vielen Fällen, die neu zu beurteilen sind, keine umfassende Beistandschaft angezeigt ist.

Neu ist es gestützt auf Art. 420 ZGB möglich, Angehörige von der Rechnungslegung und Berichterstattung zu befreien oder Erleichterungen vorzusehen. Diese Bestimmung wurde insbesondere aufgrund der Abschaffung der erstreckten elterlichen Sorge ins Gesetz aufgenommen. Anwendbar ist sie aber auch bei weiteren Beistandschaften, die durch Angehörige geführt werden.

Die KOKES hat im November 2016 in Zusammenarbeit mit verschiedenen Interessenverbänden (insieme, Pro Infirmis, Procap, Alzheimervereinigung) Kriterien erarbeitet, die in der Umsetzung von Art. 420 ZGB als schweizweite Standards gelten können. Nach diesen Empfehlungen hat die KESB «im Einzelfall abzuwägen zwischen dem Interesse der betreuten Person auf optimale Betreuung und Entwicklung sowie Wahrung der finanziellen Interessen, dem Interesse der betreuenden Angehörigen auf minimalen administrativen Zusatzaufwand sowie dem Interesse der

KESB auf Wahrnehmung ihres Schutzauftrags und denjenigen des Staates an möglichst geringen Haftungsfolgen. Oberste Richtschnur ist das Interesse und das Wohlergehen der betreuten Person».²⁰ Die KESB im Kanton St.Gallen begrüssen die Empfehlungen der KOKES und setzen sie um.

Angehörige, die Beistandschaften führen, gelten als private Mandatstragende (PriMa). Zusätzlich suchen die KESB Privatpersonen, die Mandate im Erwachsenenschutz übernehmen. Die privaten Mandatstragenden erhalten zwar eine kleine Entschädigung. Ihre Arbeit muss aber als freiwilliges Engagement bewertet werden, das Anerkennung und Unterstützung verdient. Entschädigungen in der Freiwilligenarbeit sind sozialversicherungs- und steuerpflichtig. Von den professionellen Behörden wird von den Steuerämtern die Ausstellung von Lohnausweisen erwartet. Die privaten Mandatstragenden haben den Übergang zur professionellen KESB zum Teil kritisiert. Kritisiert wurden die höheren Anforderungen an die Berichterstattung, grösserer Formalismus und höhere Gebühren.

Im Kanton St.Gallen werden durchschnittlich 41 Prozent der Mandate im Erwachsenenschutz von Privaten geführt. Der Anteil liegt bei den einzelnen KESB zwischen 36 und 51 Prozent. Im Kinderschutz sind es lediglich wenige Mandate, die durch Private geführt werden können. Eine funktionierende Unterstützung der Eltern in der Erziehung durch Angehörige muss nicht behördlich angeordnet werden. Wenn elterliche Rechte tangiert sind, ist der Einsatz einer oder eines Angehörigen aus konstellativen Gründen oder weil besondere Fachkompetenzen im Kinderschutz erforderlich sind, selten möglich. PriMa werden im Kinderschutz deshalb häufig nur bei Vertretungsbeistandschaften bei Interessenskonflikten (z.B. Erbangelegenheiten) eingesetzt.

Die Möglichkeit und Bereitschaft, Freiwilligenarbeit zu leisten, nahm in den letzten Jahren auch im Kanton St.Gallen in Folge der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen ab (z.B. Vereinbarkeit mit beruflichem Engagement). Es ist deshalb auch schwierig, genügend PriMa für den Erwachsenenschutz zu gewinnen, zumal die Aufgaben sehr anspruchsvoll sind und persönlich auch belasten können. Je weniger Private gewillt sind, im zivilrechtlichen Bereich solche Aufgaben zu übernehmen, wo es möglich und vertretbar wäre, desto mehr Berufsbeiständinnen und -beistände sind erforderlich. Dies hat Kostenfolgen für die Gemeinden. Dem Erhalt des ehrenamtlichen Engagements kommt deshalb auch volkswirtschaftlich grosse Bedeutung zu. Deshalb haben die Gemeinden als deren Trägerinnen den KESB ermöglicht, die PriMa nicht nur zu beaufsichtigen, sondern das private Mandatswesen zu fördern:

- Die KESB Rorschach und die KESB Toggenburg verfügen neu über ein Konzept, das die Rekrutierung, Einführung, Begleitung und Weiterbildung von PriMa regelt und setzen Stellenprozente für diese Aufgabe ein.
- Die KESB Werdenberg und die KESB Wil-Uzwil haben Stellenprozente für die Begleitung der privaten Beistandspersonen geschaffen.
- Die KESB Werdenberg führt eine moderierte Erfa-Gruppe.
- Die KESB Sarganserland hat im Jahr 2016 die Betreuung der privaten Beistandspersonen intensiviert und schult diese regelmässig.
- Die Stadt St.Gallen führt bereits seit vielen Jahren eine Praxisstelle für die Unterstützung der privaten Beistandspersonen. Die Stellenressourcen wurden ausgebaut und die Stelle wird weiterentwickelt.
- Die KESB Rheintal überarbeitet aktuell das Handbuch für die PriMa.

²⁰ KOKES in Zusammenarbeit mit insieme, Pro Infirmis, Procap und Alzheimervereinigung, Angehörige als Beistand – Kriterien zur Umsetzung von Art. 420 ZGB, Merkblatt und Empfehlungen vom November 2016.

4.3 Fürsorgerische Unterbringung

4.3.1 Von der administrativen Versorgung zur fürsorgerischen Unterbringung

Unter allen Massnahmen des Erwachsenenschutzrechts stellt die fürsorgerische Unterbringung (FU) in einer Einrichtung einer der schwersten Eingriffe in die persönliche Freiheit eines Menschen dar. Dieser Eingriff darf nur erfolgen, wenn er für den Schutz der Person unabdingbar ist. Diese Beurteilung ist äusserst anspruchsvoll.

Die Zwangseinweisung in eine Klinik oder Einrichtung war seit dem Jahr 1981 als «fürsorgerische Freiheitsentziehung» (FFE) im Bundesrecht geregelt. Bis zu diesem Zeitpunkt verfügten hauptsächlich die Kantone über gesetzliche Grundlagen für sogenannte Anstaltseinweisungen. Die «administrative Versorgung» erfolgte in der Regel durch die Laienbehörden. Die FFE war der jüngste Teil des alten Vormundschaftsrechts, dennoch erfolgten mit dem neuen Recht materielle Anpassungen und die FFE wird neu als FU bezeichnet.

Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht wurde der Rechtsschutz verbessert. Die maximale Dauer einer ärztlichen Unterbringung wurde auf sechs Wochen beschränkt. Nach Ablauf der Frist muss die Unterbringung zwingend durch einen Entscheid der KESB bestätigt werden. Spätestens nach sechs Monaten erfolgt eine weitere Überprüfung. Innerhalb von weiteren sechs Monaten ist eine zweite Überprüfung vorzunehmen, anschliessend ist die Überprüfung wenigstens einmal jährlich vorzunehmen. Auch die Zurückbehaltung von Personen, die freiwillig eine Klinik oder Einrichtung aufsuchen, ist neu im Bundesrecht geregelt. Weitere Bestimmungen betreffen die Behandlung ohne Zustimmung, bewegungseinschränkende Massnahmen sowie Nachbetreuung und ambulante Massnahmen. Die ambulanten Massnahmen sind im kantonalen Recht konkretisiert.

Die Praxis der FU wurde weder auf Bundesebene noch in der kantonalen Evaluation analysiert und ausgewertet. Eine umfassende Analyse müsste gemeinsam mit dem Gesundheitswesen, namentlich mit den psychiatrischen Kliniken erfolgen. Ein gewisser Handlungsbedarf entstand hingegen indirekt, da das bisherige System mit Amtsärztinnen und -ärzten an seine Grenzen stösst (siehe Bericht 40.17.01«Amtsärztinnen und Amtsärzte – Situation im Kanton St.Gallen» der Regierung vom 7. März 2017).

4.3.2 Fürsorgerische Unterbringung durch die KESB

Die KESB entscheidet über eine FU und eine allfällige Verlängerung einer FU im Gremium. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle erfolgt eine FU in einer psychiatrischen Klinik. FU in anderen Einrichtungen sind selten.

Für eine Überprüfung einer FU reisen in der Regel drei Behördenmitglieder unter Beizug einer Psychiaterin oder eines Psychiaters in eine psychiatrische Klinik. Drei der neun St.Galler KESB verfügen über ein Mitglied mit psychiatrischem Fachwissen. Da diese Mitglieder in einem Kleinpensum angestellt sind, ist aber auch für diese KESB die Verlängerung einer FU organisatorisch anspruchsvoll. Dass die Überprüfung im Gremium vor Ort zu erfolgen hat, ergibt sich aus dem Bundesrecht.

Die Kliniken informieren die KESB rechtzeitig vor Ablauf der ärztlichen Unterbringung, wenn sie eine Verlängerung für notwendig erachten.

In der KOKES-Statistik können in Zukunft die Daten zu den FU der KESB ausgewertet werden. Bisher waren die Auswertung und der interkantonale Vergleich noch nicht möglich. Im Kanton St.Gallen wurden im Jahr 2016 durch die KESB 41 FU angeordnet, 33 Entlassungen aus FU ausgesprochen und in 80 Fällen die FU überprüft. Diese Daten sind nur bedingt aussagekräftig, weil

der grösste Teil der FU ärztliche Unterbringungen sind. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle werden FU nämlich nicht durch die KESB, sondern durch Ärztinnen oder Ärzte angeordnet. Denn die FU erfolgt in der überwiegenden Zahl der Fälle aufgrund einer psychischen Störung, wenn die nötige Behandlung nicht anderweitig erfolgen kann.

4.3.3 Ärztliche fürsorgerische Unterbringung

Die Regelungskompetenz der Kantone lag bei der Bezeichnung der Ärztinnen und Ärzten, die für höchstens sechs Wochen eine FU anordnen können. Im Kanton St.Gallen wurde die bewährte Zuständigkeit der Amtsärztinnen und -ärzte für die ärztlichen Unterbringungen übernommen. Die Amtsärztinnen und -ärzte verfügen über die notwendigen Erfahrungen und spezifischen Fachkompetenzen für die Beurteilung in einer akuten Situation. Mit dem EG-KES wurde jedoch neu die Möglichkeit geschaffen, dass alle zur Berufsausübung zugelassenen Ärztinnen und Ärzte bei bestehender Gefahrenlage eine Unterbringung bis zu fünf Tagen anordnen können.

Weil bei den Amtsärztinnen und -ärzten eine Nachwuchsproblematik besteht und in einzelnen Regionen bereits Lücken bestehen, wurde die Regierung mit der Gutheissung des Postulats 43.15.02 «Amtsärztinnen und Amtsärzte – Situation im Kanton St.Gallen» eingeladen, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Situation verbessert werden kann. Im Bericht vom 7. März 2017 (40.17.01) zeigt die Regierung auf, dass infolge des Nachwuchsmangels bei den Amtsärztinnen und -ärzten und der Pikettdienstproblematik zu befürchten ist, dass mittel- bis langfristig die Aufgabenerfüllung nicht nur in einzelnen Regionen, sondern im ganzen Kanton nicht mehr gesichert ist. Im Bericht der Regierung sind verschiedene Massnahmen und Lösungsvarianten vorgeschlagen. Das Geschäft wurde im Kantonsrat in der Septembersession 2017 behandelt. Die Beratungen in der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat zeigten, dass die Fortführung des bestehenden Amtsarztsystems favorisiert würde, aber dies in der bestehenden Form kaum realistisch ist. Es wurden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, die Amtsärztinnen und -ärzte im Bereich der FU zu entlasten.

Amtsärztinnen und -ärzte haben viele verschiedene Aufgaben. Im Oktober 2016 hat die kantonale Notrufzentrale während 14 Tagen eine Statistik zum Bedarf an Dienstleistungen von Amtsarztpersonen geführt. Von den 21 Situationen, in denen eine Amtsärztin oder ein Amtsarzt gesucht wurde, betraf rund die Hälfte die Beurteilung einer FU. In insgesamt sechs der 21 Situationen konnte keine Amtsarztperson gefunden werden.

Zu den Situationen, in denen keine ärztliche FU erfolgte, sind keine statistischen Daten verfügbar. Gemäss Angaben eines erfahrenen Amtsarztes führt etwa jede zweite Beurteilung zu einer Einweisung in eine psychiatrische Klinik. Daten zu den erfolgten Einweisungen werden durch die Kliniken erhoben.

Laut den ersten beiden nationalen Vergleichsberichten zur stationären Erwachsenenpsychiatrie des ANQ²¹ erfolgten im Jahr 2012 17 Prozent aller Einweisungen in eine psychiatrische Klinik gestützt auf die damals geltenden Bestimmungen zur FFE und im Jahr 2013 15,7 Prozent der Einweisungen gestützt auf die am 1. Januar 2013 neu eingeführten Bestimmungen über die FU.²² Der Anteil der Einweisungen variiert je nach Kanton stark.

²¹ Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken.

²² Die Zukunft der Psychiatrie in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stähelin (10.3255), Fassung vom 11. März 2016, S. 47 f.; abrufbar unter www.bag.admin.ch → Themen → Mensch & Gesundheit → Psychische Gesundheit → Politische Aufträge im Bereich psychische Gesundheit → Postulat: Zukunft der Psychiatrie in der Schweiz.

Die beiden psychiatrischen Kliniken im Kanton St.Gallen machen zu den Eintritten und zur FU für das Jahr 2016 folgende Angaben:

Psychiatrische Klinik	Anzahl Eintritte	Anzahl FU	Anteil in Prozent	Einweisungen durch Amtsärztinnen oder Amtsärzte
Wil	2'288	656 (davon 598 aus dem Kanton St.Gallen)	28,7 (26,1 aus dem Kanton St.Gallen)	269
Pfäfers	1'273	225	17,7	117

Tabelle 6: Eintritte und FU in den Kliniken Wil und Pfäfers im Jahr 2016

In der Klinik Wil erfolgen 41 Prozent der FU durch Amtsarztpersonen, in der Klinik Pfäfers 52 Prozent. In der Klinik Wil erfolgten 249 Eintritte, also 37 Prozent, durch Kliniken und Spitäler. In der zentralen Notfallaufnahme des Kantonsspitals St.Gallen sind die Kaderärztinnen und -ärzte als Amtsarztpersonen mit beschränkter Funktion (mbF) bezeichnet. Die Beschränkung erfolgt auf FU ihrer Notfallpatientinnen und -patienten. Ebenfalls als Amtsarztpersonen mbF bezeichnet wurden einige Kaderärztinnen und -ärzte der Psychiatrischen Dienste Süd. Wenn die Einweisung durch eine andere Ärztin oder einen anderen Arzt erfolgt, muss sie nach fünf Tagen verlängert werden. Diese Verlängerung erfolgt in der Regel durch die Amtsarztpersonen in der Region. Wie oft dies vorkommt, wurde nicht erhoben.

Der durchschnittliche Aufenthalt mit einer FU beträgt in der Klinik Wil 35,7 Tage, in der Klinik Pfäfers 33,7 Tage. Der Median beträgt in der Klinik Wil 16 Tage und in der Klinik Pfäfers 19 Tage. Dies bedeutet, die Hälfte aller Personen, die mit einer FU in die Klinik Pfäfers eingewiesen wurden, verlassen die Klinik vor 16 bzw. 19 Tagen, die andere Hälfte bleibt länger. In Wil verlassen 90 Prozent der FU-Patientinnen und -Patienten die Klinik innerhalb von 78 Tagen wieder; in Pfäfers innerhalb von 87 Tagen.

Die Verlängerungen von FU nach fünf Tagen können von den Amtsarztpersonen geplant und während üblichen Arbeitszeiten erfolgen. Es sind nicht diese Verlängerungen, welche die Amtsfunktion unattraktiv machen. Belastend sind die Eintrittssituationen.

Als Möglichkeit, die Amtsärztinnen und -ärzte zu entlasten, wird häufig angeführt, dass weitere Ärztinnen und Ärzte die Kompetenz erhalten sollten, eine FU ebenfalls bis zur bundesrechtlichen Maximaldauer von sechs Wochen veranlassen zu können. Selbst wenn alle zugelassenen Ärztinnen und Ärzte neu die FU nicht nur für fünf, sondern zehn Tage oder allenfalls gar bis zu sechs Wochen anordnen dürften, wäre noch immer nicht sichergestellt, dass diese Ärztinnen und Ärzte erreichbar und insbesondere nachts und am Wochenende bereit sind, über FU zu entscheiden. Die Verlängerung der Frist könnte im Gegenteil sogar die Schwelle dafür erhöhen, weil nicht nach wenigen Tagen eine zweite Beurteilung durch eine erfahrene Amtsarztperson erfolgt. Zudem zeigte die Regierung im entsprechenden Bericht auf, dass die Zweitbeurteilung für die Amtsarztpersonen nicht so belastend ist, da sie planbar ist und keine akute und belastende Situation mehr besteht. Belastend sind demnach die akuten Situationen, gerade nachts und am Wochenende.

Eine FU gemäss ZGB ist für die Betroffenen sehr einschneidend. Auch hier haben Fehlentscheide längerfristige Folgen. Selbst bei rechtmässigen und medizinisch nachvollziehbaren FU wird von Fachkreisen deren Wirksamkeit immer wieder kontrovers diskutiert. Fundierte FU-Entscheide bedingen spezifisches Fachwissen und Erfahrung. Nicht alle zugelassenen Ärztinnen und Ärzte verfügen darüber. Sie müssten sodann spezifisches Fachwissen im Bedarfsfall beiziehen können. Unter diesem Gesichtspunkt wäre eine Ausdehnung der Kompetenzen ebenfalls keine Verbesserung, sondern eine Mehrbelastung, da mehr Fachpersonen beigezogen werden

müssten. Insgesamt erweist sich eine solche Erweiterung als aufwändiger und somit teurer. Insgesamt würde eine Ausdehnung der FU-Frist für alle niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte also keine Lösung darstellen, sondern führte letztlich zu Mehraufwendungen, während das grundlegende Problem des Amtsarztsystems nicht gelöst wäre. Ein grosser Teil der Kantone hat dennoch den durch das Bundesrecht gegebenen Rahmen voll ausgeschöpft. In diesen Kantonen können die niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte Unterbringungen für die maximale Dauer von sechs Wochen veranlassen. Allerdings besteht häufig eine andere Ausgangslage bzw. es existieren andere stützende Dienste oder Instrumente. Beispielsweise sind im Kanton Thurgau alle Ärztinnen und Ärzte mit der Bewilligung zur Berufsausübung berechtigt, FU anzuordnen. Die Aufgabe übernimmt der allgemeine Notfalldienst, wobei die diensttuende Ärztin oder der diensttuende Arzt bei Unklarheiten die diensthabende Psychiaterin oder den diensthabenden Psychiater beiziehen kann. Hierfür besteht im Kanton Thurgau ein flächendeckender kantonaler psychiatrischer Notfalldienst.

Im Kanton Zürich können FU bis zu sechs Wochen durch alle niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte entschieden werden. Ärztinnen und Ärzte, die FU anordnen, sind jedoch verpflichtet, sich in diesem Bereich regelmässig fortzubilden. Die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich bietet Fortbildungskurse an. Der Kanton trägt die Kosten.

Der Kanton Aargau hat auf 1. Januar 2017 das Amtsärztesystem abgeschafft und die ärztliche FU neu geregelt. Die Berechtigung für die Anordnung einer FU bis zu sechs Wochen wurde erweitert. Der Kanton organisiert aus dem Kreis der berechtigten Ärztinnen und Ärzte einen besonderen Bereitschaftsdienst zur Anordnung von FU oder kann mit einer Organisation eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Seit 1. Januar 2017 nehmen die «Mobilen Ärzte» die Aufgabe wahr. Nach dem Wechsel kam es zu einem markanten Anstieg der FU. Inzwischen ist die Zahl der FU aber wieder zurückgegangen. Grund dafür könnte es sein, dass Ärztinnen und Ärzte mit Erfahrung weniger FU anordnen. Generell scheint es wichtig, dass Ärztinnen und Ärzte nicht nur vereinzelt solche schwerwiegende Beurteilungen vornehmen, sondern genügend Erfahrungen machen können, um Sicherheit zu gewinnen.

Die Praxis in der Anordnung der FU ist zukünftig genauer zu beobachten, damit notwendige Massnahmen ergriffen werden können, wenn der Anteil der FU an den Eintritten unverhältnismässig ansteigt. Hierzu sind Controllingdaten notwendig.

4.3.4 Ambulante Massnahmen und Nachbetreuung

Ambulante Massnahmen sollen dazu beitragen, einen stationären Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik oder einer anderen Einrichtung zu vermeiden oder zu verkürzen. Die entsprechenden Bestimmungen sind neu ins Erwachsenenschutzrecht aufgenommen worden, werden in der Praxis aber noch nicht oft angewendet.

Vorgesehen ist, dass für die Anordnung von ambulanten Massnahmen neben der betroffenen Person auch die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt angehört wird. Dies ist nicht möglich, wenn eine psychisch erkrankte Person noch nicht in einer Behandlung ist. Gerade in dieser Situation kann es wichtig sein, eine Behandlung anzuordnen. Mit einer entsprechenden Anpassung der Bestimmung soll dies ermöglicht werden.

Während die KESB die ambulanten Massnahmen vereinbart oder anordnet, sind es die Einrichtungen bzw. die Kliniken, welche die Nachbetreuung nach einer FU vereinbaren können. Dazu ist kein KESB-Beschluss erforderlich. Die psychiatrischen Kliniken im Kanton betrachten die Regelung der Nachbetreuung und -behandlung gemäss eigener Einschätzung als eine ihrer zentralen Aufgaben. Aber auch eine formale Vereinbarung kann die Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit nicht erhöhen. Wenn die betroffenen Personen die Klinik verlassen haben, können weder die Kli-

niken noch die KESB sicherstellen, dass die Vereinbarungen auch eingehalten werden. Die Bestimmung zur Nachbetreuung umfasst zudem die medizinische Behandlung nicht. Eine solche müsste als ambulante Massnahme durch die KESB angeordnet werden. Die Umsetzung der Bestimmungen zu ambulanten Massnahmen und zur Nachbetreuung ist noch mit zahlreichen Fragen verbunden. Die KESB, die beiden Psychiatrieregionen Nord und Süd sowie das Kinder- und Jugendpsychiatrische Zentrum Klinik Sonnenhof und die Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste wollen sich dieser Themen annehmen und Möglichkeiten zu Verbesserungen suchen.

4.4 Fazit Erwachsenenenschutz

Die Kennzahlen zeigen, dass die KESB das neue Erwachsenenenschutzrecht differenziert anwenden. In der Praxis ist die Begleitung und Unterstützung der PriMa weiter zu verbessern. Die meisten KESB haben dies bereits angepackt.

Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die ärztliche Unterbringung. Es soll ermöglicht werden, das bestehende System – solange es funktioniert – aufrechtzuerhalten. Dazu sollten mehr Ärztinnen und Ärzte für die Anordnung von FU befähigt werden. Die Ärztinnen und Ärzte, die FU anordnen, müssen nicht zwingend Psychiaterinnen oder Psychiater sein. Die Akteure, das heisst die Amtsärztinnen und Amtsärzte, die kantonale Ärztesgesellschaft, die Psychiatrie St.Gallen Nord, die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd, die Spitäler und die KESB sollen in die Lösungssuche einbezogen werden. In Bezug auf die FU ist zudem, unabhängig von der gewählten Lösung, eine weitere Beobachtung angezeigt.

Darüber hinaus besteht kein legislativer Handlungsbedarf.

5 Finanzierung von Massnahmen und Einbezug von Gemeinden

5.1 Finanzierung der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen

5.1.1 Politische Diskussion

Obwohl die Kosten des alten Systems nicht bekannt sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Behördenkosten, insbesondere Personalkosten und teilweise auch Infrastrukturkosten, heute höher sind. Schweizweit und im Kanton St.Gallen kann jedoch aufgezeigt werden, dass die KESB nicht teurere Massnahmen anordnen. Die Finanzierung der Kosten von Massnahmen ist wie bisher im kantonalen Recht geregelt. Schweizweit hat die Umorganisation in einigen Kantonen dazu geführt, dass die Gemeinden Kosten tragen, die durch kantonale Behörden ausgelöst werden. Im Kanton St.Gallen bilden die Gemeinden interkommunale Trägerschaften für die KESB. Sie haben aber in den Trägerschaftsgremien keinen Einfluss auf die Entscheide der KESB.

In der ganzen Deutschschweiz und auf Bundesebene wurden ähnliche politische Vorstösse eingereicht, die einen stärkeren Einbezug der Gemeinden bei Massnahmen mit Kostenfolgen fordern. Mit den «KES-Massnahmen mit Kostenfolgen» ist in der politischen und öffentlichen Diskussion überwiegend die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen durch die KESB gemeint. Der Aufenthalt von Erwachsenen in Einrichtungen ist nicht durch die KESB angeordnet und es bestehen andere Finanzierungsmechanismen. Es kann sein, dass die KESB die Weisung erteilt, eine SPF in Anspruch zu nehmen. Die meisten SPF sind aber ebenfalls nicht angeordnet.

Der Bundesrat bekräftigt in seinem jüngsten Bericht dazu, dass eines der Hauptziele der Revision darin bestand, eine weisungsungebundene Fachbehörde einzusetzen. Die Unabhängigkeit der KESB dürfe nicht durch kantonales Recht unterlaufen werden, namentlich hinsichtlich des Einbezugs der Gemeinden oder allenfalls weiterer Kostenträger. So wird im Bericht explizit festgehalten: «Aus bundesrechtlicher Sicht geht die Einräumung eines Akteneinsichtsrechts der Gemeinde

auf kantonaler Ebene zu weit».²³ Bereits unter dem alten Recht war die Vormundschaftsbehörde in ihren Entscheidungen unabhängig und die finanzierende Behörde durfte keinen materiellen Einfluss nehmen. So stellte das Bundesgericht im Jahr 1926 fest, das Bundesrecht lasse einzig zur Regelung der Frage, wer bei Mittellosigkeit der Eltern und des Kindes die Versorgungskosten zu tragen habe, Raum für kantonales Recht.²⁴ Im Kanton St.Gallen wurden bis zur Neuorganisation die Geschäfte der Vormundschaftsbehörden in den meisten Gemeinden in einem kombinierten Sozial- und Vormundschaftsamt vorbereitet. Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident hatte den Vorsitz in den Vormundschaftsbehörden inne. Da die vermutete Kostensteigerung nicht eingetreten ist, ist anzunehmen, dass bereits die Vormundschaftsbehörden teure Massnahmen anordneten, wenn diese unumgänglich und zum Schutz der betroffenen Kinder oder Erwachsenen notwendig waren. In der Doppelfunktion als anordnende und finanzierende Behörde war aber das nötige Verständnis vorhanden und daher die Kostentragung unbestritten. Es gilt daher vor allem für die Finanzierung von Massnahmen das Verständnis der finanzierenden Behörde zu erhöhen.

In allen KESB arbeiteten in der Aufbauphase zwar einzelne Fachpersonen, die bereits vorher eine Aufgabe im Vormundschaftswesen innehatten, aber doch auch viele Fachpersonen, die noch über wenig Erfahrung verfügten. So war zu Beginn des Jahres 2013 bei den Gemeinden Wissen und Erfahrung z.B. zum Angebot an Kinder- und Jugendeinrichtungen vorhanden, das bei den KESB zuerst aufgebaut werden musste. Diese Situation hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Die KESB sind die Behörden, die dafür eingesetzt und ausgestattet wurden, schwierige fachliche Entscheidungen zu treffen. Die KESB entscheidet kraft eigener Zuständigkeit und unterliegt dabei allen rechtsstaatlichen Prinzipien unter Einschluss der Pflicht, mit öffentlichen Mitteln sorgsam umzugehen und keine unnötigen Kosten zu verursachen.²⁵ Sowohl die Mitarbeitenden der KESB als auch die Mitarbeitenden der Sozialämter sind Fachpersonen der Gemeinden. Es ist im Interesse des Gemeinwesens, dass beide Behörden ihre Aufträge, den Schutz von Betroffenen und die soziale Sicherung, effizient und wirksam erfüllen können.

Die Regierung ist eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die den Einbezug der zuständigen Gemeindebehörden sowie die erforderliche Auskunftserteilung durch die KESB einheitlich regelt.²⁶

Bereits im Jahr 2014 ist im Rahmen der Beratung des ersten Nachtrags zum EG-KES ein Antrag erfolgt, in Abstimmung mit dem Bundesgesetz einen Vorschlag für die Mitwirkung der politischen Gemeinden vor der Anordnung von kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen, die für die Gemeinden mit erheblichen Kostenfolgen verbunden sind, vorzulegen.

Die KESB waren in den vergangenen Jahren darauf angewiesen, dass ihre Trägerschaften, die von den politischen Gemeinden in der Region gebildet werden, weitere Stellenressourcen bewilligten, damit sie ihre Aufgabe gut wahrnehmen können. Aus diesem Grund waren sie an einem guten Einvernehmen mit den Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten und den Stellen der Gemeindeverwaltung interessiert und übermitteln die Informationen, deren Weitergabe ihnen möglich ist. Zu berücksichtigen ist, dass auch wenn eine rechtliche Bestimmung für den Datenaustausch besteht, nur diejenigen Daten und Informationen weitergegeben werden dürfen, welche die andere Person für ihre Aufgabe benötigt. Es gilt immer abzuwägen, wer genau welche Informationen für welche Aufgabe erhalten muss.

²³ Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3776, 14.3891, 14.4113 und 15.3614, vom 29. März 2017; abrufbar unter www.parlament.ch.

²⁴ BGE 52 II 417.

²⁵ Der Einbezug von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kindesschutzorgane, Empfehlungen der KOKES vom 24. April 2014.

²⁶ Motion 42.16.04 vom 25. April 2016 «KESB und Gemeinden», geänderter Wortlaut vom 19. September 2016.

Die KESB würden mit dieser Situation unterschiedlich umgehen und die geforderte Einheitlichkeit würde nicht erreicht. Die KESB geraten in den neun Regionen auch unterschiedlich unter Druck, Informationen weiterzugeben, die sie aus Gründen des Persönlichkeitsschutz nicht weitergeben dürften, um die Finanzierung einer Massnahme oder die Finanzierung ihrer Organisation nicht zu gefährden.

5.1.2 Empfehlungen zur Zusammenarbeit bei Kindesschutzmassnahmen mit Kostenfolgen

Eine Delegation der KESB-Präsidien und eine Delegation der St.Galler Konferenz für Sozialhilfe (KOS) hat unter Moderation des Amtes für Soziales die Abläufe und die Zusammenarbeit geklärt und vereinbart. Die «Empfehlungen zur Zusammenarbeit bei Kindesschutzmassnahmen mit Kostenfolgen» wurden, zusammen mit verschiedenen Arbeitsmitteln, im September 2016 verabschiedet und kommuniziert. Zur Information der Gemeinden wurde Folgendes vereinbart:

«Die KESB bezieht in die Abklärung der Situation und der Vorgeschichte alle Stellen wie Sozialamt, Schule, Beratungsstellen usw. ein, bei denen zu erwarten ist, dass diese über relevante Informationen verfügen. [...] Die KESB teilt dem Sozialamt die für die Regelung der Finanzierung der Massnahmen relevanten Informationen durch einen Auszug aus dem Entscheiddispositiv und/oder durch besondere Mitteilung mit. Die Mitteilung enthält Angaben zu den Kosten und ihrer Verhältnismässigkeit sowie zu den Gründen für die gewählte Massnahme. Das Interesse der finanzierenden Behörde an der Information muss gegenüber den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen überwiegen. Detaillierte Ausführungen zum ermittelten Sachverhalt oder den Erwägungen unterliegen der Verschwiegenheitspflicht.»

Da die erarbeitete Lösung sachgerecht ist, das Bundesrecht respektiert, von den Beteiligten akzeptiert wird und praktikabel ist, ist diese Lösung verbindlich festzulegen. Die Erfahrungen in Kantonen, die vor der Evaluation des Bundes den Einbezug der Gemeinden darüber hinaus regelten, zeigen, dass die Gemeinden beispielsweise von einem Vorschlagsrecht hinsichtlich Platzierungsort kaum Gebrauch machen. Demgemäss liegt der Schluss nahe, dass es beim Anliegen der Gemeinden weniger um Mitwirkung, denn um Information geht.

Weil die KESB und die Beistandspersonen vermehrt aufgrund des Subsidiaritätsprinzips auf einvernehmliche Platzierungen hinarbeiten, gibt es jedoch zunehmend Platzierungen, bei denen den Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht nicht entzogen wird. Die Platzierung gilt dann nicht als «von der KESB angeordnet» und die finanzierende Behörde ist nicht an einen Beschluss der KESB gebunden. Auch bei diesen Platzierungen ist aber die Kontinuität für die betroffenen Kinder und Jugendlichen wichtig. Es dürfen keine Umplatzierungen und Beziehungsabbrüche aus rein finanziellen Überlegungen erfolgen.

Die Arbeitsgruppe der KOS, der KESB und des Amtes für Soziales hat deshalb auch für die einvernehmlichen Platzierungen Arbeitsmittel erarbeitet, welche die Abläufe und Zusammenarbeit regelt. Die finanzierenden Behörden sollen die Begründung für den Entscheid zur Platzierung und Informationen zum Unterbringungsort erhalten, damit sie gestützt auf diese Grundlagen die erforderlichen Kostengutsprachen leisten können.

Die SPF sind zwar wesentlich kostengünstiger als Unterbringungen, aber haben dennoch Kostenfolgen. Die SPF setzt ein gewisses Mass an Offenheit und Mitwirkung der Eltern voraus, so dass auf eine minimale Bereitschaft zur Mitarbeit der Eltern und nicht auf Zwang gesetzt wird. Die KESB kann Eltern mit einer Weisung zu einer SPF verpflichten. In vielen Fällen erfolgt jedoch die SPF als Massnahme einvernehmlich.

Die Zusammenarbeit der Beteiligten hat sich inzwischen eingespielt und die Gemeinden werden in allen Regionen über Massnahmen mit Kostenfolgen für die Gemeinden informiert. Das Zusammenarbeitsklima kann fast überall als gut bezeichnet werden. Es müsste nun das Ziel sein, diese Zusammenarbeit noch weiter zu verbessern und oder zumindest zu bewahren.

5.1.3 Finanzierung der Betreuung von Erwachsenen

Die «Empfehlungen zur Zusammenarbeit bei Kinderschutzmassnahmen mit Kostenfolgen» wurden vorwiegend für den Kinderschutz und nicht für den Erwachsenenschutz erarbeitet, weil im Erwachsenenschutz lediglich die FU, meistens in eine psychiatrische Klinik, durch die KESB angeordnet sein kann. Die Unterbringungen in der Akutsituation erfolgen aber auch in diesem Bereich in den allermeisten Fällen durch Ärztinnen oder Ärzte. Die Unterbringung von Erwachsenen in Behinderteneinrichtungen oder Alters- und Pflegeheime wird entweder von den Betroffenen selber oder, wenn sie dazu nicht in der Lage sind, von ihrer gesetzlichen Vertretung (Vertretungsrechte von Angehörigen, Vorsorgebeauftragte oder Beistandspersonen) entschieden. Zudem bestehen andere Finanzierungsmechanismen wie z.B. die Pflegefinanzierung oder die Finanzierung der Aufenthalte in Behinderteneinrichtungen durch die Sozialversicherungen und den Kanton. Es gibt wenige, aber teure Fälle von Aufenthalten von Erwachsenen in einer Einrichtung, die von den Sozialämtern finanziert werden. Es handelt sich um die Beherbergung und Betreuung von Obdachlosen oder Suchtkranken, die nicht mehr in der Lage sind alleine zu wohnen, aber (noch) keine Invalidenrente beziehen. Diese Aufenthalte werden nicht durch die KESB angeordnet.

5.1.4 Beteiligung der Eltern an den Kosten

Wenn es zu einer Platzierung kommt, werden in der Regel die Eltern durch die KESB darauf aufmerksam gemacht, dass sie sich im Rahmen des Kinderunterhalts an der Finanzierung beteiligen müssen. In der Verfügung steht dann, dass die zuständige Gemeinde die Finanzierung regle. Die Eltern erhalten also, nach dem Verfahren bei der KESB, eine Einladung des Sozialamtes, das mit ihnen den Elternbeitrag vereinbart. Kommt es zu keiner Vereinbarung, muss eine Unterhaltsklage an das Kreisgericht erfolgen. Die Abklärung, welche Beträge die Eltern im Rahmen des Unterhalts leisten können, muss nicht zwingend bei der finanziellen Sozialhilfe angesiedelt sein. Insbesondere, wenn die Eltern nicht zusammenleben, kann es sein, dass aufgrund der veränderten Betreuungssituation der Unterhaltsvertrag abgeändert werden muss, so dass die KESB oder das Kreisgericht ohnehin involviert ist.

Im V. Nachtrag zum SHG wird bei der Kostenbeteiligung der Eltern eine Klärung und Vereinheitlichung vorgeschlagen. Die Regelungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE sollen auch bei Unterbringungen in Pflegefamilien oder in Einrichtungen, die nicht der IVSE unterstellt sind, gelten. Dadurch können die Abläufe einfacher und effizienter werden.

5.2 Finanzierung von Mandatskosten

Neben den Kosten für Unterbringungen und aufsuchende Hilfen entstehen auch durch die Mandatsführung Kosten für die Betroffenen und das Gemeinwesen.

Die Entschädigung der Beistandspersonen ist in der Verordnung über die Entschädigung und den Spesenersatz bei Beistandschaften (sGS 912.51; abgekürzt VESB) geregelt. Die Festlegung erfolgt durch die KESB. Entschädigungen und Spesen werden sowohl bei privaten Mandaten wie auch bei Berufsbeistandschaften in erster Linie aus dem Vermögen der betroffenen Person oder der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge oder dem Kindesvermögen bezogen, bis die Vermögensfreibeträge erreicht sind. Die pauschale Entschädigung für die Berichtsperiode von zwei Jahren beträgt wenigstens Fr. 1'000.– und höchstens Fr. 10'000.–. Die Beistandin oder der Beistand kann eine tiefere Entschädigung beantragen oder auf die Entschädigung verzichten.

Etwa die Hälfte der KESB im Kanton St.Gallen spricht keine Mandatsentschädigung in Kindeschutzverfahren, weil die Berufsbeistandschaften in ihrem Einzugsgebiet in Kindeschutzverfahren offenbar keine Mandatsentschädigung verlangen. Jene KESB, die auf Antrag auch im Kindeschutz eine Mandatsentschädigung zusprechen, greifen in der Regel entgegen den Bestimmungen der KESB nicht auf das Kindesvermögen zu und auferlegen die Kosten je zur Hälfte bei den Elternteilen, unabhängig von der Zuteilung der elterlichen Sorge.

Die Ausrichtung der Entschädigung an PriMa erfolgt z.T. durch die zuständigen Gemeinden und z.T. durch die KESB. Unterschiedliche Ausrichtungsstellen sind kein Problem, auch wenn sie dazu führen, dass es schwierig ist, Daten zu erheben. Die Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge²⁷ kann durch die KESB oder durch die Gemeinden wahrgenommen werden.

Wenn die Entschädigungen nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person finanziert werden können, werden sie von der zuständigen Gemeinde bevorschusst. Es ist aber auch möglich, dass die Berufsbeiständin oder der Berufsbeistand in dieser Situation auf die Entschädigung verzichtet.

Bei den Berufsbeistandschaften sind die Entschädigungen nicht kostendeckend. Die Restkosten werden bei allen Berufsbeistandschaften nach einem Schlüssel nach Fällen und Einwohnerzahlen finanziert. Die Aufteilung der Restkosten variiert in den Regionen. Sie werden aktuell zwischen einem Viertel bis hin zu zwei Drittel nach Einwohnerzahlen verrechnet. Die Regionen gewichten die Solidarität zwischen den Gemeinden in der Region demnach, ähnlich wie bei den KESB-Verwaltungskosten, unterschiedlich. Die Praxis bei der Festlegung der Entschädigungen bei Personen, die weniger als den Vermögensfreibetrag besitzen, beeinflusst im Übrigen die Höhe der zu verteilenden Restkosten.

5.3 Handlungsbedarf Finanzierung von Massnahmen

Die rechtlichen Grundlagen für die Finanzierung von Unterbringungen befinden sich im kantonalen SHG. Mit dem V. Nachtrag zum SHG sind Optimierungen in den Abläufen und bei der Klärung der Zuständigkeiten vorgesehen.

Die Präzisierung im EG-KES in Bezug auf die Information der finanzierenden Behörde ist vor allem angebracht, um die Zusammenarbeit der Behörden zu verbessern. Die finanzierende Behörde soll die Notwendigkeit einer Massnahme nachvollziehen können.

Die KESB stehen bei der Festlegung von Gebühren und Entschädigungen im Spannungsfeld zwischen öffentlichen Finanzen und den Interessen der Betroffenen. Letztere sind in der Regel durch den Eingriff des Staates in ihre Rechte ohnehin stark betroffen. Die KESB gehen mit diesem Spannungsfeld unterschiedlich um. In diesem Punkt führt die unterschiedliche Praxis zu Ungleichheiten im Kanton, die stossend sind. Eine Präzisierung der Grundprinzipien und von einzelnen Bestimmungen auf Verordnungsebene ist deshalb angezeigt.

6 Handlungs- und Regelungsbedarf

Nachdem die interkommunalen Trägerschaften mit ihren Behörden den professionellen Aufbau mit einem hohen Einsatz geleistet haben, wo nötig bereits Korrekturen vorgenommen haben und nun eine Konsolidierung eingetreten ist, soll keine weitere grosse Reorganisation eingeleitet werden. Die bestehende Organisation soll weitergehend optimiert werden.

²⁷ Siehe: VESB, Bericht des Departementes des Innern vom 3. Dezember 2012; abrufbar unter www.soziales.sg.ch
→ Kindes- und Erwachsenenschutz → Merkblätter und Arbeitsmittel.

Dabei geht es vor allem darum, nach der weitestgehend autonomen und damit heterogenen Umsetzung in den Regionen eine gewisse Vereinheitlichung herzustellen. Die Heterogenität ist dabei nicht primär als Nachteil zu betrachten. Sie ermöglichte, wie der Bericht der Interface Politikstudien, Luzern, klar aufzeigt, vielfältige Erfahrungen in einem äusserst anspruchsvollen Aufgabenbereich zu sammeln. Nach nunmehr viereinhalb Jahren Umsetzung können Lösungen, die sich bewährt haben, für den ganzen Kanton adaptiert werden und so zu einer generellen Verbesserung der Umsetzung des neuen Rechts und der öffentlichen Akzeptanz der KESB beitragen (z.B. Abklärungsdienste der KESB).

Die Empfehlungen aus dem Evaluationsbericht sollen deshalb alle umgesetzt werden. Dahingehend besteht auch sehr grosse Einigkeit mit den KESB-Trägerschaften und -Präsidien. In einigen Punkten wurde die Umsetzung in der Praxis bereits begonnen. Bei welchen der zehn Empfehlungen ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht zeigt die folgende Übersicht:

	Empfehlung / Massnahme Interface	legistische Implikationen	Optimierung in den Regionen	Praxisentwicklung kantonal
1a.	konzeptionelle Vorgaben nicht vereinheitlichen Alle Trägermodelle sind möglich. Organisation der Berufsbeistandschaften hat Einfluss.	Keine	Unterstellung / Angliederung der Berufsbeistandschaften an die KESB oder an regionale Sozialberatungsstellen innerhalb der Region besser organisieren.	
1b.	Sitzgemeindemodell: Folgerung aus Gutachten beachten	Präzisierungen Sitzgemeindemodell	Nach den Anpassungen im Gemeinderecht in der Stadt St.Gallen besteht kein weiterer Handlungsbedarf mehr.	
2	Abklärungen sollen primär durch die KESB geführt werden	Verankerung Abklärungen durch die KESB	Organisatorische Anpassungen in drei Regionen (evtl. Anpassung in den Träger-schaftsvereinbarungen)	
3	Effizienzsteigerung statt personelle Aufstockung der Spruchkörper	Anpassungen bei Einzelzuständigkeiten	Überprüfung der Ressourcensituation durch Träger-schaften	Erhebung Ressourcen in 1 bis 2 Jahren
4	Zusammenarbeit mit Gemeinden und weiteren Akteuren weiter verbessern (Einbezug der Gemeinden)	Grundlage für Information der finanzierenden Behörde	Verbesserung der Zusammenarbeit mit Sozialämtern, Sozialberatung und Schulen	Verfeinerung der übergeordneten Zusammenarbeitsgrundsätze
5	Kennzahlen zu Kosten und Leistungen besser erfassen (Zeitreihe)	Keine	Erfassung gemäss der übergeordneten Grundsätze sicherstellen	einheitliche Erfassung Auswertungen
6	Betreuung der privaten Mandatstragenden PriMa optimieren	Keine	regionale Konzepte, Beziehungspflege und Anerkennung der Freiwilligenarbeit in den Regionen	gemeinsame Standards, gemeinsame Grundlagen
7	Angleichung der Prozesse a. Zusammenarbeit unter den KESB mit Koordination durch Amt für Soziales b. Befugnisse Aufsicht	Erweiterung der Aufgaben der administrativen Aufsicht: Koordination und Weisungen zur Implementierung kantonalen Standards aus Gründen der Rechtsgleichheit	Mitwirkung in kantonalen Gremien und Arbeitsgruppen nach Bedarf	a. Prozesse und Grundlagen erarbeiten, Weiterbildungen und Erfahrungsaustausch organisieren b. Verbindlichkeit herstellen (Weisungen)
8	personelle Ressourcen bei KESB und Berufsbeistandschaften periodisch überprüfen	Keine	laufende Aufgabe der Trägerschaften	Auswertungen, Vergleichsdaten zu Steuerungs- und Controllingzwecken

	Empfehlung / Massnahme Interface	legistische Implika- tionen	Optimierung in den Regionen	Praxisentwicklung kantonal
9	Ausgestaltung der vorge- lagerten Dienste prüfen	Keine	Grundangebot Sozialbera- tung in der Region prüfen	Förderung Wissens- und Erfahrungsaustausch (Fachkonferenz Sozialbe- ratung)
10	Kommunikation verbessern	Keine	ständige Aufgabe der Trä- gerschaften und der KESB	Handbuch Kommunikation Weiterbildungen

7 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte von Ende Oktober bis Ende Dezember 2017. Zur Stellungnahme eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, die politischen Gemeinden, die VS GP, die Trägerschaften der KESB sowie die Behörden selbst, Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens, die KOS, der OVBB, die Ärztesgesellschaft und weitere Fach- und Berufsverbände, das Kantonsgericht und die VRK sowie die betroffenen Departemente. Es gingen insgesamt 37 Stellungnahmen ein. Sechs Stellungnahmen stammen von Parteien (CVP, FDP, SP, SVP, Grüne und Grünliberale) und 12 von politischen Gemeinden, zwei davon von Sitzgemeinden einer regionalen KESB. Zwei weitere Trägerschaften äusserten sich sowie acht KESB gemeinsam und eine KESB selbständig. Stellung nahmen zudem die VS GP und mit einer ähnlichen Stellungnahme die Gemeinden einer Region gemeinsam. Die einzelnen Gemeinden schlossen sich in vielen Punkten nicht der Stellungnahme der VS GP an. Eher werden Anliegen aus den Trägerschaften der KESB vorgebracht.

Von den Fach- und Berufsverbänden nahmen unter anderem der OVBB, die KOS, Avenir Social – Professionelle Soziale Arbeit sowie der Verband der Rechtsagenten Stellung. Seitens der Organisationen aus dem Sozial- und Gesundheitswesen äusserten sich das Kinderschutzzentrum, die Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste, das Kinder- und Jugendpsychiatrische Zentrum Klinik Sonnenhof, die beiden Schulpsychologischen Dienste Kanton St.Gallen und Stadt St.Gallen sowie die Fachhochschule St.Gallen.

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmenden stimmen darin überein, dass eine weitere grundsätzliche Umorganisation nicht angezeigt ist, sondern die weitere Konsolidierung und Verbesserungen in der Praxis angestrebt werden sollen. Die vorgeschlagenen punktuellen gesetzlichen Anpassungen werden im Grundsatz befürwortet. Zu einigen der vorgeschlagenen Anpassungen im EG-KES sind jedoch Rückmeldungen und Anträge eingegangen, die weit auseinandergehen. Einige Vernehmlassungsteilnehmende, vornehmlich aus dem Kreis der Verbände und Fachorganisationen, äussern sich nicht zu den rechtlichen Anpassungen, sondern lediglich zum Wirkungsbericht. Sie geben insbesondere Hinweise, wo in der Praxis Schnittstellen geklärt und die Zusammenarbeit verbessert werden sollen. Vereinzelt werden auch Themen aufgegriffen, die in der Vernehmlassungsvorlage nicht bearbeitet wurden.

7.1 Stellungnahmen zu Anpassungen im EG-KES

Die Erläuterungen und der Entwurf für einen II. Nachtrag zum EG-KES wurden unter Berücksichtigung aller hier genannten Aspekte nochmals überarbeitet und der Bericht bzw. die Botschaft ergänzt.

7.1.1 Stellvertretung bei Ausstandspflichten

Die neuen Bestimmungen zur Stellvertretung werden begrüsst. Es wird darauf hingewiesen, dass eine Zuweisung durch das zuständige Departement nicht oder selten erforderlich sein wird, sofern die Möglichkeit, Mitglieder einer anderen KESB als Ersatzbehördenmitglieder zu bezeichnen, für eine gute Stellvertretungslösung genutzt wird.

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende finden, dass nicht das zuständige Departement für die Zuweisung eines Verfahrens zuständig sein soll, sondern die VRK. Dies ist aber nicht möglich, weil die VRK bei einer allfälligen Beschwerde gegen den Entscheid der Behörde, der das Verfahren übertragen wurde, vorbefasst wäre und ihrerseits in Ausstand treten müsste. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Kostentragung für die Durchführung von Verfahren für andere KESB geregelt werden sollte.

7.1.2 Qualifikation der Mitglieder der KESB

Viele Vernehmlassungsteilnehmende äussern sich zur Ergänzung, dass auch Rechtsagentinnen oder Rechtsagenten, die zur Berufsausübung zugelassen sind, das juristische Fachwissen in die behördlichen Entscheide einbringen können. Die Bestimmung wird entweder ausdrücklich begrüsst oder ausdrücklich abgelehnt. Einige Vernehmlassungsteilnehmende weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch in den anderen Disziplinen eine höhere Qualifikation erforderlich ist und dass aktuell zu wenige Mitglieder das Fachwissen in Psychologie, Pädagogik und Medizin einbringen.

7.1.3 Organisation der KESB

Die Präzisierung, dass die Mitglieder auch nicht «der übrigen Verwaltung» einer an der Trägerschaft beteiligten politischen Gemeinde angehören dürfen, ist lediglich für die KESB mit Sitzgemeindemodell relevant. Die Präzisierung wurde von Prof.Dr. Thomas Geiser und Prof.Dr. Benjamin Schindler im Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden der Stadt St.Gallen vom 30. September 2015 vorgeschlagen. Einige der Vernehmlassungsteilnehmenden finden, die Präzisierung trage nicht zur Klärung bei. Die Bestimmung wurde deshalb nochmals auf die Verständlichkeit hin überprüft. In Bezug auf das Anliegen, die Unabhängigkeit möglichst präzise zu regeln, sind keine Rückmeldungen eingetroffen. Die Bedeutung der Unabhängigkeit wird hingegen bestätigt.

Die eigene Abklärung der KESB wird fast einhellig begrüsst. In den Regionen, bei denen die Abklärung durch die KESB selber erfolgt, werden damit gute Erfahrungen gemacht. Lediglich zwei der betroffenen Gemeinden äussern sich ablehnend mit der Begründung, dass damit in der KESB Kompetenzen aufgebaut werden müssten, die in den Sozialen Diensten vorhanden seien.

7.1.4 Aufsicht über die KESB

Die Erweiterung der Aufgaben der administrativen Aufsicht um Koordination und Unterstützung wird von fast allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Eine Vereinheitlichung der Prozesse und Abläufe über alle neun KESB hinweg soll angestrebt werden. Auch für die Weiterbildung und den Erfahrungsaustausch soll der Kanton sorgen. In der Weiterbildung sollen zudem auch Haltungsfragen Platz finden.

Dass die Erweiterung der Aufgaben auch ein Weisungsrecht umfassen soll, wird hingegen kontrovers diskutiert. Die einen befürchten durch eine Weisungskompetenz der administrativen Aufsicht könnte die Unabhängigkeit der KESB in ihrer Rechtsanwendung gefährdet werden. Für eine einheitliche Rechtsanwendung könne einzig die VRK mit ihren Entscheiden sorgen. Die VRK begrüsst hingegen die Förderung der einheitlichen Rechtsanwendung.

Andere Vernehmlassungsteilnehmende erachten die Bestimmung als sehr wichtig, um Verbindlichkeit herzustellen. Einige finden, die Bestimmung gehe zu wenig weit, um die erforderliche Verbindlichkeit und Qualität zu gewährleisten.

7.1.5 Verfahren der KESB

Die Anpassungen im Bereich der Einzelzuständigkeiten werden von allen Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich dazu äussern, begrüsst. Es werden noch Ergänzungen vorgeschlagen, die

aufgenommen wurden. Ebenfalls mehrheitlich begrüsst wurde die Möglichkeit, dass Mitarbeitende des Abklärungs- oder Fachdienstes Anhörungen durchführen. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die Durchführung von Anhörungen hohe fachliche Anforderungen stellt.

Die KESB schlagen vor, mit dem Ziel der Effizienzsteigerung auch einen Verzicht der Begründungspflicht bei Entscheiden (Verfügungen) zu prüfen. Dazu ist festzuhalten, dass bei dem Vorschlag zu wenig dargelegt ist, wie entsprechende Fälle sinnvollerweise abgegrenzt werden können. Zudem ist festzuhalten, dass es zur Erreichung des Ziels nicht zwingend einer Gesetzesanpassung bedarf, zumal sich die erforderliche Begründungsdichte bei Verfügungen nach der Schwere des Eingriffs richtet. So ist es z.B. bei einfachen Zustimmungsgeschäften oder bei Verfahren, in denen den Anträgen der Parteien voll entsprochen werden kann, ausreichend, auf die für den Beschluss der KESB aufgrund des entscheiderelevanten Sachverhalts massgeblichen rechtlichen Grundlagen zu verweisen.

7.1.6 KESB und Gemeinden

Die Stellungnahmen zum Entwurf einer Bestimmung zur Regelung des Einbezugs der finanzierenden Stellen sind äusserst kontrovers. Der Begriff «Einbezug» wird dabei unterschiedlich interpretiert. Es scheint unklar, ob Einbezug auch Mitwirkung bedeutet. Gerade die Mitwirkung wird aber von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden explizit gefordert und von anderen ausdrücklich abgelehnt. Es geht somit primär um die Klärung, ob Einbezug Mitwirkung oder nur Information bedeutet bzw. ob es um eine Anhörung geht. Es soll geklärt werden, wie der Einbezug konkret erfolgen soll. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende begründen die Notwendigkeit des Einbezugs damit, dass die KESB in der Abklärungsphase alles vorhandene Wissen, auch das der Gemeinde, bei ihrer Entscheidung einbeziehen soll. Dabei geht es nicht um das Wissen, das die Gemeinde als finanzierende Stelle hat, sondern um alles, was möglicherweise die Schule, das Sozialamt oder weitere Stellen der Gemeinde bereits wissen. Andere erachten den Einbezug für das Verständnis und die Nachvollziehbarkeit von Entscheiden wichtig. Für den Fall, dass die Information, das Einholen von Erkundigungen oder eine Anhörung vor einem Entscheid erfolgen muss, wird eine Ausnahmebestimmung für Notfallplatzierungen gefordert.

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, den Einbezug vorzusehen, wenn eine Unterbringung von Minderjährigen absehbar ist. Einige der Vernehmlassungsteilnehmenden fordern, dass die Gemeinden nicht nur bei der Unterbringung von Minderjährigen einbezogen werden, sondern bei allen Kinderschutzmassnahmen und auch bei Erwachsenenschutzmassnahmen mitwirken sollen.

Zudem wird beantragt, dass die politischen Gemeinden die Auskünfte, die sie für die Zuständigkeitsklärung und Finanzierung benötigen, erhalten sollen und nicht wie vorgeschlagen die finanzierenden Stellen. Mit Blick auf die Organisationsautonomie der Gemeinden ist das Anliegen nachvollziehbar; diese wird aber nicht eingeschränkt, da die Gemeinden die Finanzkompetenzregelung, z.B. eines Sozialamtes, weiterhin selber steuern. Eine solche Bestimmung im EG-KES deckt also unterschiedliche kommunale Kompetenzregelungen ab. Zudem erfasst der Begriff der finanzierenden Stellen auch andere, z.B. kantonale Stellen, die Kosten für Unterbringungen von Minderjährigen tragen.

Auf der anderen Seite wird gefordert, dass die Bestimmung unter dem Aspekt des Kindeswohls nochmals überarbeitet wird. Die Interessen des Kindes müssten vorrangig berücksichtigt werden und gingen damit den Interessen der finanzierenden Behörden vor. Mit Blick auf verschiedene Kompetenzkonflikte kann im Zusammenhang mit der Kostentragung bei der Unterbringung von Minderjährigen die rechtzeitige Information der finanzierenden Stellen aber durchaus präventiv wirken. Werden allfällige Finanzierungsfragen frühzeitig und nicht erst nach der Anordnung der Massnahme geklärt, trägt das insgesamt zur Nachhaltigkeit einer Unterbringung bei und ist somit auch aus Kindeswohlperspektive zu befürworten.

Unabhängig von der Form des Einbezugs, muss das Interesse der finanzierenden Behörde an der Information schwerer wiegen als die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, damit die Information rechtmässig ist. Detaillierte Ausführungen zum Sachverhalt oder den Erwägungen unterliegen der Verschwiegenheitspflicht.

In den Regionen werden die Empfehlungen zur Zusammenarbeit bei Kinderschutzmassnahmen mit Kostenfolgen, die von einer Delegation der Sozialhilfebehörden und der KESB erarbeitet wurden, angewendet. Die Beteiligten sind der Ansicht, dass die Zusammenarbeit auf dieser Grundlage funktionieren und das Vereinbarte gesetzlich verankert werden sollte. Vorgeschlagen wird zudem eine Ergänzung der Informationsinhalte, gestützt auf die Formulierungen aus den Empfehlungen. Ein Vorschlagsrecht, wie es vereinzelt angeregt wird, bringt aber nichts, weil es in der Praxis nach Abklärungen und Lösungsarbeit nicht mehrere unterschiedlich teure Unterbringungsmöglichkeiten gebe. In der Praxis sei es nahezu unmöglich, einen anderen gleichwertigen Unterbringungsort vorzuschlagen.

Der Einbezug der Gemeinden ist zu verschiedenen Zeitpunkten im Verfahren möglich, muss aber je nach Zeitpunkt unterschiedlich ausgestaltet sein.

- Einholen von Erkundigungen in der Abklärungsphase: Die KESB kann die Gemeinde über die Eröffnung des Verfahrens informieren, sofern bei kommunalen Stellen Informationen zu vermuten sind. Die Gemeinde kann in der Abklärungsphase Informationen, Wissen und Ideen einbringen. Dies ist nur dann sinnvoll, wenn kommunale Stellen bereits involviert sind. Im Bundesrecht ist vorgesehen, dass die KESB die erforderlichen Erkundigungen einzieht. Die KESB kann zu diesem Zeitpunkt noch nichts zu Lösungen und Kosten sagen.
- Einladung zur Stellungnahme vor dem Entscheid: Da die Lösung während der Abklärungsphase erarbeitet wird, ist es zu diesem Zeitpunkt bereits schwierig, auf völlig andere Vorschläge einzugehen. Nach den Erfahrungen der Kantone, die den Gemeinden die Möglichkeit zur Stellungnahme geben, geht es aber vor allem darum, das Vertrauensverhältnis zu verbessern, damit die erarbeiteten Lösungen durch die Gemeinden mitgetragen werden. Es geht den Gemeindevertretungen um das Gefühl, nicht lediglich finanzieren zu müssen, sondern auch informiert zu werden. Das Verfahren darf zu diesem Zeitpunkt nicht verzögert werden und es muss möglich sein, in dringlichen Situationen auf das Einholen der Stellungnahme zu verzichten.
- Information der finanzierenden Stellen: Aufgrund der vielen Zuständigkeitskonflikte ist es auch für andere finanzierende Stellen als die politischen Gemeinden (z.B. IVSE-Stellen des Kantons) wichtig, Auskünfte von den KESB zu erhalten. Diese Informationen können hingegen auf sachliche Aspekte beschränkt werden. Die Auskünfte erfolgen nach dem Entscheid.

7.1.7 Verfahrenskosten

Generell auf die Erhebung einer Gebühr zu verzichten, wenn in die elterlichen Rechte eingegriffen wird, wird von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden nicht als sinnvoll erachtet. Es wird beantragt, diese Bestimmung nicht aufzunehmen, eine Kann-Formulierung zu wählen oder bei ungünstigen finanziellen Verhältnissen auf die Erhebung der Gebühr zu verzichten. Der Gebührenverzicht sollte zudem nur dann erfolgen, wenn erheblich in die elterlichen Rechte eingegriffen wird. Ähnliche Rückmeldungen erfolgten auch zum Gebührenverzicht bei der FU, wobei der generelle Verzicht in diesem Bereich noch eher akzeptiert würde. Bereits heute ist ein Gebührenverzicht gestützt auf Art. 97 VRP möglich. Diese Möglichkeit wird aber von den einzelnen KESB unterschiedlich genutzt.

Aktuell verhält es sich so, dass die Hälfte der KESB in der Regel auf Gebühren für die Anordnung von Kinderschutzmassnahmen verzichtet.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende beschreiben die unterschiedliche Gebührenpraxis als Beispiel für stossende Unterschiede in der Umsetzung des KES-Rechts in den neun Regionen. Eine

Kann-Formulierung für den Gebührenverzicht würde insofern die Situation nicht verbessern. Es wird daher darauf verzichtet, eine Regelung im EG-KES vorzuschlagen. Eine Konkretisierung des geltenden, verbindlichen Gebührenrahmens (sGS 821.5) im Sinn einer Weisung zur Festlegung von Gebühren kann erlassen werden, wenn die Kompetenzen der Aufsicht erweitert werden (vgl. die vorgesehene Ergänzung von Art. 8 EG-KES).

7.2 Rückmeldungen zum Wirkungsbericht

7.2.1 Bestätigung des Entwicklungsbedarfs

Die Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich zum Bericht äusserten, geben Hinweise für den Handlungsbedarf in der Praxis. Sie bestätigen einen Handlungs- oder Entwicklungsbedarf in folgenden Punkten:

- Beachtung der interdisziplinären Zusammensetzung der KESB, insbesondere im Bereich der Psychologie und der Kinder- und Jugendpsychiatrie;
- gemeinsame Standards, Abläufe, Merkblätter;
- gemeinsame Abklärungsinstrumente im Kinderschutz;
- Verbesserung der Kommunikation und der Schnittstellen im Kinderschutz;
- Stärkung der Aufsicht und Förderung der einheitlichen Rechtsanwendung;
- Beratung und Betreuung der privaten Mandatstragenden;
- regelmässige Überprüfung der personellen Ressourcen und der Belastung der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände sowie Förderung der Weiterbildung;
- einheitliche Gebührenpraxis;
- einheitlicher Umgang mit Mandatskosten;
- Ausgestaltung der vorgelagerten Dienste, soweit sich diese auf das subsidiäre Handeln der Behörde auswirken.

Nach der Vernehmlassung wurden im Wirkungsbericht die Abschnitte Fremdplatzierungen (Abschnitt 3.2), Zusammenarbeit im Kinderschutz (Abschnitt 3.5) sowie Einbezug der Gemeinden (Abschnitt 5) mit weiteren Ausführungen ergänzt.

Ein Teil der Rückmeldungen betrifft Fragen, die im V. Nachtrag zum SHG behandelt werden. Im V. Nachtrag zum SHG sollen die Sozialberatung einschliesslich der Erziehungs- und Familienberatung verankert sowie die Finanzierung von Aufenthalten in Kinder- und Jugendeinrichtungen oder Pflegefamilien, unabhängig davon, ob es sich um einvernehmliche oder angeordnete Unterbringungen handelt, geregelt werden.

7.2.2 Ergänzungen und Anregungen

Die Abläufe für die Anordnung der FU wurden im Kanton St.Gallen seit der Reorganisation bzw. im Vergleich zu den früheren Fürsorgerischen Freiheitsentziehungen (FFE) kaum geändert. Neu eingeführt wurden Bestimmungen zur Nachbetreuung und zu ambulanten Massnahmen. Diese Möglichkeiten werden in der Praxis bislang aber kaum genutzt. Die KESB regen an, die Bestimmung zu ambulanten Massnahmen anzupassen. Es soll auch möglich sein, ambulante Massnahmen, insbesondere eine ambulante psychiatrische Behandlung anzuordnen, wenn die betroffene Person noch nicht in einer Behandlung ist und der Einbezug der behandelnden Ärztin oder des behandelnden Arztes noch nicht möglich ist. Ebenfalls erfolgten Anregungen und Rückmeldungen spezifisch zur FU bei Minderjährigen. Vorgeschlagen wird zudem eine Aufnahmepflicht für Einrichtungen, wenn eine FU angeordnet wird. Diese Rückmeldungen geben allenfalls Hinweise auf Angebotslücken in der Psychiatrie (für Jugendliche und junge Erwachsene). Das Problem kann jedoch nicht in dieser Vorlage gelöst werden. Verbesserungen im Bereich der Nachbetreuung von Kindern und Jugendlichen und von Erwachsenen nach einem stationären Aufenthalt in einer Klinik sind ohne Anpassung der rechtlichen Grundlagen möglich.

Der Abschnitt FU (Abschnitt 4.3) wurde mit Ausführungen zu ambulanten Massnahmen und Nachbetreuung ergänzt. Zwei Parteien hinterfragen das Wahlprozedere für die KESB-Präsidien und die KESB-Mitglieder. Sie stellen jedoch keine Anträge. In der Vernehmlassung wurden zudem Anliegen in Bezug auf einen nächsten Wirkungsbericht formuliert. Insbesondere soll dabei die Sichtweise und Perspektive der Betroffenen in den Vordergrund gestellt werden.

8 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 5 bedarf einerseits einer redaktionellen Anpassung des Artikeltitels, zumal die Bestimmung keine Vorgaben zum Vorsitz enthält. Im Übrigen hat sich die Regelung in der Praxis mit Blick auf besondere Ausstandssituationen, in denen sämtliche Behördenmitglieder befangen waren, als untauglich erwiesen. Die Trägerschaft bzw. das zuständige Wahlorgan hat bereits im Vorfeld Massnahmen zu treffen, damit die Behörde in solchen Fällen handlungsfähig bleibt. Bei einer Stellvertretungsregelung mit einer anderen KESB soll auch die Finanzierung der Verfahrenskosten und Barauslagen geregelt werden. Falls keine entsprechenden Ersatzmitglieder bezeichnet sind, kann das zuständige Departement, das die administrative Aufsicht wahrnimmt, den Fall entsprechend überweisen. Für den Fall, dass eine Zuweisung an eine andere KESB erfolgt, regelt das zuständige Department auch die behördliche Übernahme der Verfahrenskosten und Barauslagen, die nicht von der erhobenen Gebühr gedeckt sind.

Art. 6 gibt Trägerschaften mehr Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die interdisziplinäre Besetzung der Behörde. Dies ist insbesondere für KESB mit kleinerem Einzugsgebiet relevant.

Art. 7 ist dahingehend anzupassen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KESB weder der *übrigen* Verwaltung einer Trägerschaftsgemeinde nach Art. 2 Bst. a EG-KES noch dem Rat einer an der Trägerschaft beteiligten politischen Gemeinde angehören dürfen. Ansonsten bestünde ein gewisses Spannungsfeld zur Zulässigkeit des Sitzgemeindemodells. Es ist allerdings ausreichend, die Zugehörigkeit zur Verwaltung lediglich mit Blick auf die Trägerschaftsgemeinde auszuschliessen. Dies entspricht auch dem Sinn von Bst. a der Bestimmung, wonach die Mitglieder der KESB kein *anderes Amt* in der Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ausüben dürfen.

Art. 7a regelt als einzige besondere Organisationsvorgabe die Notwendigkeit eines Abklärungs- oder Fachdienstes. Der Beizug einer sachverständigen Person oder die Einholung eines Gutachtens nach Art. 446 Abs. 2 ZGB bleibt vorbehalten.

Art. 8 ist aufgrund des Prüfungsergebnisses der Staatswirtschaftlichen Kommission zu ergänzen. Namentlich soll das Departement des Innern bzw. das Amt für Soziales als administrative Aufsicht im Rahmen seiner Koordinationsaufgabe Weiterbildungen und Erfahrungsaustausche organisieren. Zudem ist eine Vereinheitlichung in Bezug auf die Datenerhebung für Controlling- und Steuerungszwecke zu fördern. Zur Förderung einer einheitlichen und korrekten Rechtsanwendung (Abs. 2 Bst. c) soll es auch zur Aufgabe der administrativen Aufsichtsbehörde zählen, dass Leitentscheide der kantonalen Gerichte und des Bundesgerichts analysiert und den Behörden einheitlich kommuniziert werden.

Im Rahmen der Staatsaufsicht besteht nach Art. 158 Bst. b GG bereits heute die Möglichkeit, gegenüber den Trägerschaften der KESB Weisungen zu erlassen. Die Staatsaufsicht beschränkt sich aber im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit. Aktuell kann also die administrative Aufsicht keine Weisungen oder verbindliche Richtlinien erlassen, die einheitliche Standards in den Verfahren ermöglichen. Diese Befugnis wird mit dem II. Nachtrag zum EG-KES ergänzt. Die administrative Aufsicht kann bereits heute Grundlagen wie z.B. Spesenregelungen bei Beistandschaften, Entschädigungs- und Gebührenregelungen zur Verfügung

stellen. Damit diese verbindlich für alle KESB festgelegt werden können, sind entsprechende Vorgaben und Standards als Weisungen (im Sinn von Kreisschreiben) zu erlassen.

Art. 17 hält in Abs. 2 neu im Sinn einer Vereinigung der Kompetenzen (Kompetenzattraktion) fest, dass bei Geschäften, die grundsätzlich in Einzelzuständigkeit behandelt werden können, die KESB auch in der Besetzung von drei Mitgliedern entscheiden kann. Aus verfahrensökonomischen Gründen soll es möglich sein, sachlich eng zusammenhängende Geschäfte im Kollegium zu entscheiden.

Art. 18 regelt die Einzelzuständigkeiten in Kindesschutzverfahren. Die Anpassungen in den Bst. d und e sind aufgrund des revidierten Adoptionsrechts (AS 2017, 3699) erforderlich. Bst. h ist für diejenigen Fälle zu präzisieren, in denen die Anordnung einer Beistandschaft keine interdisziplinäre Auseinandersetzung braucht. Die Ernennung einer Beistandsperson allein ist in Einzelzuständigkeit nicht sinnvoll, da die Trennung von Ernennung und Anordnung in der Praxis bei zusammenhängenden Geschäften zu keinen Erleichterungen, sondern zu komplizierteren Verfahren führen würde.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde aus Praxissicht noch eingebracht, dass bei Kindeschutzverfahren auch der Vollzug gerichtlich angeordneter Massnahmen (Art. 315a ZGB), Massnahmen zum Schutz des Kindesvermögens (Art. 324 ff. ZGB) sowie die Bewilligung bei einer Klage für den Unterhalt des Kindes und weitere Kinderbelange, damit das Schlichtungsverfahren entfällt (Art. 198 Bst. b^{bis} der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272; abgekürzt ZPO]) in Einzelzuständigkeit erfolgen sollen. Dies ist sachgerecht, zumal auf die interdisziplinäre Zusammensetzung der Behörde in diesen Fällen verzichtet werden kann. Die entsprechenden Regelungen finden sich neu in Art. 18 Bst. b^{bis}, Bst. h^{ter} und Bst. i EG-KES.

Falls bereits eine Beistandschaft angeordnet wurde, soll der Beistandswechsel bei laufenden Massnahmen sowohl in Kindeschutz- als auch Erwachsenenschutzfällen (*Art. 18 und Art. 19*) in Einzelzuständigkeit vorgenommen werden können. Entsprechende Ergänzungen sind mit Bst. h^{bis} (Art. 18) bzw. f^{bis} (Art. 19) aufgenommen. Die Beendigungsgründe für entsprechende Mandate sind in den Art. 421 ff. ZGB aufgeführt. Ebenfalls für Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren ist eine Einzelzuständigkeit zur Festsetzung der Entschädigung und des Spesenersatzes nach der Berichtsperiode oder bei Beendigung der Beistandschaft zu regeln (Art. 18 Bst. i^{bis} und Art. 19 Bst. f).

Art. 19 ist im Hinblick auf die Vermögensverwaltung durch Beistandspersonen dahingehend zu ergänzen, dass Bewilligungen im Rahmen der Aufsichtspflicht der KESB in Einzelzuständigkeit erteilt werden können (Bst. e^{bis}). Die ausführenden Bestimmungen im Bundesrecht sind in der eidgenössischen Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (SR 211.223.11; abgekürzt VBVV) geregelt.

Art. 23a dient der gesetzlichen Verankerung der Zusammenarbeit zwischen KESB und finanzierenden Stellen, die sich bereits unter geltendem Recht aufgrund entsprechender Empfehlungen etabliert hat. Es ist angezeigt, den für die Finanzierung zuständigen Stellen bereits frühzeitig Gelegenheit zur Äusserung zu geben, wenn z.B. eine kostenintensive Kindeschutzmassnahme absehbar ist, damit die für die Finanzierung relevanten Sachverhalte auch in das Kindeschutzverfahren einbezogen werden können. Für die Klärung der Finanzierung und der Zuständigkeiten sind die finanzierenden Stellen auf Auskünfte der KESB angewiesen (Abs. 1). Aufgrund der vielen Zuständigkeitskonflikte ist es auch für andere finanzierende Stellen als die politischen Gemeinden (z.B. IVSE-Stellen des Kantons) wichtig, Auskünfte von den KESB zu erhalten. Diese Informationen können hingegen auf sachliche Aspekte beschränkt werden. Die Auskünfte erfolgen nach dem Entscheid.

Die Mitteilung enthält neben Angaben zu den Wohnsitzen der Beteiligten auch Angaben zu den Kosten und ihrer Verhältnismässigkeit sowie zu den Gründen für die gewählte Massnahme. Das Interesse der finanzierenden Behörde an der Information muss gegenüber den Persönlichkeitsrechten auf Verschwiegenheit der Betroffenen überwiegen. Detaillierte Ausführungen zum ermittelten Sachverhalt oder den Erwägungen unterliegen der Verschwiegenheitspflicht. Die Informationspflicht der KESB gegenüber dem zuständigen Sozialamt ergibt sich auch aus Art. 26 EG-KES: Das Sozialamt wird demnach über angeordnete Massnahmen informiert, soweit dieses zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Information angewiesen ist. Dies betrifft namentlich Informationen, die für die Festlegung der Elternbeiträge an die Massnahmenkosten von Bedeutung sind.

Die politische Gemeinde erhält vor Entscheid die Gelegenheit, sich zu einer Massnahme zu äussern, sofern diese Massnahme mit erheblichen Kosten verbunden ist. Insbesondere ist dies der Fall, wenn es um die Unterbringung von Kindern oder Jugendlichen geht. Mit der Information und dem Einholen der Stellungnahme der politischen Gemeinde kann die Finanzierung der Massnahme vereinfacht werden.

Art. 24 ermöglicht es in der Konsequenz zur neuen Organisationsvorgabe in Art. 7a EG-KES, dass die Anhörungen nicht zwingend von einem Behördenmitglied, sondern auch durch einen Fachdienst für die Abklärungen durchgeführt werden kann. Da dieser künftig als Dienststelle der Behörde zugeordnet sein muss (vgl. Art. 7a), ist die Unmittelbarkeit zur Entscheidbehörde gegeben.

Art. 25 bedarf einerseits einer Präzisierung der Kostenart. Nach ZPO gelten die Kosten für die Vertretung des Kindes als Gerichtskosten – also Verfahrenskosten – und nicht als Parteientschädigung (Art. 95 Abs. 2 Bst. e ZPO). Nach Art. 10 EG-KES wird für das Verfahren vor KESB subsidiär jedoch nicht die ZPO, sondern die Bestimmungen des VRP über das Verfahren vor Verwaltungsbehörden sachgemäss angewendet. Eine der Regelung nach ZPO entsprechende spezialgesetzliche Verfahrensbestimmung rechtfertigt sich jedoch aufgrund der materiell identischen Bestimmung von Art. 299 ZPO und Art. 314a^{bis} ZGB.

Art. 38 ermöglicht es, zur Vermeidung einer FU oder nach einer FU ambulante Massnahmen anzuordnen, sofern erforderliche Massnahmen nicht vereinbart werden können. Die ambulanten Massnahmen, wie z.B. eine regelmässige Medikamenteneinnahme oder eine Tagesstruktur, werden nach Anhörung der Betroffenen und der behandelnden Ärztinnen oder Ärzte angeordnet. Wenn die Person noch nicht in Behandlung ist, kann sie zur Vermeidung einer FU zu einer ambulanten psychiatrischen Behandlung verpflichtet werden. In dieser Situation, in der es noch keine behandelnde Arztperson gibt, sollen neben den Betroffenen beteiligte Fachpersonen wie Sozialarbeitende von Beratungsstellen und Sozialämtern, Spitex-Mitarbeitende usw. angehört werden.

9 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

9.1 Kostenfolgen für die Gemeinden

Die Kosten der Behörden und der Berufsbeistandschaften werden durch die Gemeinden getragen. Die vorgesehenen Anpassungen dienen einer Angleichung und haben deshalb lediglich in einzelnen Regionen finanzielle Auswirkungen.

Folgende Bestimmungen können in einzelnen Regionen finanzielle Auswirkungen haben:

- Abklärungen im Kinderschutz durch die KESB;
- Anpassungen der Bestimmungen zur Festlegung von und den Verzicht auf Gebühren für die Verfahren vor der KESB.

9.2 Kostenfolgen für den Kanton und Referendum

Der Kanton, namentlich das Amt für Soziales, nimmt die Aufsicht über die KESB wahr. Es wird, gestützt auf die Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission, vorgeschlagen, der kantonalen Aufsicht mehr Aufgaben zuzuweisen (siehe Abschnitt 2.5.2), insbesondere:

- Organisation von Weiterbildungen und Erfahrungsaustausch;
- Erarbeitung und Implementierung von Standards und Hilfsmitteln;
- Verbesserung der Datenlage, regelmässige Erhebung, Auswertung und Publikation von Daten;
- Auswertung und Kommunikation von Leitentscheiden der kantonalen Gerichte und des Bundesgerichtes.

Angesichts der zusätzlichen Aufgaben resultieren personelle und weitere Mehraufwendungen, die allerdings die Schwelle für das fakultative Finanzreferendum für wiederkehrende neue Jahresausgaben von Fr. 300'000.– nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) nicht erreichen. Der II. Nachtrag zum EG-KES untersteht jedoch dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 RIG.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Wirkungsbericht und den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

Quellenverzeichnis

S. Blülle / K. Cassée / K. Diethelm / Th. Gabriel / A. Keller / M. Schmid / B. Shuler, Leitfaden Fremdplatzierung, Integras – Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik (Hrsg.), Zürich 2013.

Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit sowie der VSGP und des SGV, Strategie «Frühe Förderung», St.Gallen 2015.

Th. Geiser / B. Schindler, Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen, St.Gallen 2015.

Hochschule Luzern, Praxis des Vorgehens der KESB bei Vaterschaftsfeststellungen, bei Unterhaltsverträgen und beim Einbezug von verwandten und nicht verwandten Personen bei Kindesplatzierungen durch die KESB, Schlussbericht zuhanden BJ, Luzern 2016.

Interface Politikstudien, Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amtes für Soziales, Luzern 2016.

Interface Politikstudien, Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Luzern 2016.

Kantonale Arbeitsgruppe Kindesschutz, Kindesschutz im Kanton St.Gallen: Berichterstattung und strategische Empfehlungen für die Jahre 2016 bis 2020, St.Gallen 2016.

KOKES, Der Einbezug von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kindesschutzorgane, Empfehlungen, Luzern 2014.

KOKES in Zusammenarbeit mit insieme, Pro Infirmis, Procap und Alzheimervereinigung, Angehörige als Beistand – Kriterien zur Umsetzung von Art. 420 ZGB, Merkblatt und Empfehlungen, Luzern 2016.

OVBB, Erhebung zur Situation der Berufsbeistandschaften im Verbandsgebiet des OVBB, St.Gallen 2015.

Abkürzungsverzeichnis

BJ	Bundesamt für Justiz
EG-KES	Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht
FFE	Fürsorgerische Freiheitsentziehung, in den Jahren 1981 bis 2012
FU	Fürsorgerische Unterbringung, ab dem Jahr 2013
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
KOKES	Konferenz Kindes- und Erwachsenenschutz
KOS	St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe
mbF	Amtsarztperson mit beschränkter Funktion
PriMa	Private Mandatstragende (auch PB Private Beistandspersonen genannt)
OVBB	Ostschweizer Verband der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände
SHG	Sozialhilfegesetz
SGV	Verband St.Galler Volksschulträger
SPF	Sozialpädagogische Familienbegleitung
SVBB	Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände
VESB	Verordnung über die Entschädigung und den Spesenersatz bei Beistandschaften
VBVV	Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft
VRK	Verwaltungsrekurskommission
VRP	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
VSGP	Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZPO	Zivilprozessordnung

Organisation der KESB in den Kantonen

	zum Vergleich: Anzahl VormBeh. (bis 2012)	Anzahl KESB (Stand 1.1.2017)	Einzugsgebiet pro KESB (Einwohner/innen, Stand 1.1.2016)	Gerichts- behörde	Verwaltungs- behörde	Kantonale Behörde	(inter-) kommunale Behörde
	nombre des autorités tutélaires (jusqu' à 2012)	nombre des APEA (état: 1.1.2017)	Zone desservie par APEA (habitants, état 1.1.2016)	Autorité judiciaire	Autorité exécutive	Autorité cantonale	Autorité (inter-) communale
AG	220	11	31'000–141'000	x		x	
AI	2	1	16'000		x	x	
AR	20	1	55'000		x	x	
BL	66	6	18'000–73'000		x		x
BS	1	1	200'000		x	x	
BE	318 Burger: 19	11 Burger: 1	50'000–130'000 Burger: 16'000		x (Burger)	x	(Burger)
FR	7 (vor 2008: 29)	7	18'000–104'000	x		x	
GE	1	1	485'000	x		x	
GL	1 (vor 2008: 19)	1	40'000		x	x	
GR	17	5	21'000–90'000		x	x	
JU	64	1	72'000		x	x	
LU	87	7	30'000–90'000		x		x
NE	3 (vor 2011: 6)	3	50'000–70'000	x		x	
NW	11	1	42'000		x	x	
OW	7	1	37'000		x	x	
SG	76	9	37'500–90'000		x		x
SH	27	1	80'000	x		x	
SO	22	3	70'000–120'000		x	x	
SZ	30	2	62'000–91'000		x	x	
TG	79	5	45'000–65'000		x	x	
TI	18 (vor 2001: 245)	16*	6000–63'000		x		x
UR	20	1	36'000		x	x	
VD	9 (vor 2005: 63)	9	38'000–154'000	x		x	
VS	97 (2013: 27)	23**	2700–34'300		x		x
ZG	11 polit./11 Burger	1	122'000		x	x	
ZH	171	13	51'500–396'000		x		x
	1415	142		6	20	20	6

KOKES, Stand: 1. Januar 2017

Übersicht zur Organisation der KESB

Auszug aus Evaluation KESB Kanton St.Gallen, Interface Politikstudien, Luzern, 15. Juli 2016

KESB	Bevölkerung im Einzugsge- biet	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 kommunalen 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 Körperschaft	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
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

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Entwurf der Regierung vom 13. März 2018

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. März 2018²⁸ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24. April 2012»²⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 5 Mitglieder

a) Anzahl und ~~Vorsitz~~ **Stellvertretung**

¹ Das nach der Vereinbarung zuständige Organ stellt bei der Festlegung der Zahl der Mitglieder und deren Wahl sicher, dass eine fachlich gleichwertige Stellvertretung unter den Mitgliedern möglich ist. **Es kann als Ersatzmitglieder die Mitglieder einer anderen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons St.Gallen bezeichnen.**

² **Das zuständige Departement kann ein Geschäft einer anderen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zuweisen, wenn eine Behörde wegen Ausstandspflichten der Mitglieder nicht beschlussfähig ist. Mit der Zuweisung regelt es die Übernahme der Verfahrenskosten und der Barauslagen, soweit diese nicht durch Gebühren gedeckt wird.**

Art. 6 b) Qualifikation

¹ Die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verfügen über das notwendige Fachwissen und die entsprechende Berufspraxis, insbesondere aus den Bereichen der Rechtswissenschaft, Psychologie, Pädagogik, Sozialen Arbeit und Medizin. Wenigstens ein Mitglied verfügt über ein juristisches Studium mit Lizentiats- oder Master-Abschluss nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a des eidgenössischen Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000³⁰ **oder ist als Rechtsagentin oder Rechtsagent mit Bewilligung zur Berufsausübung zugelassen.**

²⁸ ABI 2018, ●●.

²⁹ sGS 912.5.

³⁰ SR 935.61.

Art. 7 Unvereinbarkeit

¹ Die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde:

- a) üben kein anderes Amt in der Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde aus;
- b) gehören weder **der übrigen Verwaltung einer Trägerschaftsgemeinde nach Art. 2 Bst. a dieses Erlasses noch** dem Rat ~~noch der Verwaltung~~ einer an der Trägerschaft beteiligten politischen Gemeinde an.

Art. 7a (neu) Abklärungs- oder Fachdienst

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde führt eine Dienststelle zur Abklärung des Sachverhalts.

Art. 8 Aufsicht

¹ Das zuständige Departement übt die administrative Aufsicht im Sinn von Art. 155 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009³¹ aus.

² Es fördert insbesondere die:

- a) Weiterbildung der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden;
- b) einheitliche Datenerhebung zu Controlling- und Steuerungszwecken;
- c) einheitliche Rechtsanwendung.

³ Es kann nach Anhörung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Weisungen zur Vereinheitlichung des Verfahrens erlassen.

Art. 17 Einzelzuständigkeit

a) Grundsatz

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bezeichnet die Mitglieder, denen nach Massgabe dieses Erlasses Einzelzuständigkeit mit Verfügungsbefugnis zukommt.

² Ist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in der Besetzung von drei Mitgliedern zuständig, kann sie gleichzeitig in Bereichen der Einzelzuständigkeit verfügen, soweit ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den Verfahrensgegenständen besteht.

Art. 18 b) Kindesschutzverfahren

¹ Einzelzuständigkeit im Kindesschutzverfahren besteht für:

- a) Antragstellung auf Neuregelung der elterlichen Sorge (Art. 134 Abs. 1 ZGB);
- b) Genehmigung von Unterhaltsverträgen sowie Neuregelung der elterlichen Sorge bei Einigkeit der Eltern oder wenn ein Elternteil verstorben ist (Art. 134 Abs. 3 und Art. 287 ZGB);
- b^{bis}) Erteilung der Klagebewilligung (Art. 198 Bst. b^{bis} der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008³²);**
- c) Antragstellung zur Anordnung einer Kindesvertretung im Scheidungs- oder Trennungsprozess (Art. 299 Abs. 2 Bst. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008³³);

³¹ sGS 151.2.

³² SR 272.

³³ SR 272.

- d) Zustimmung zur Adoption des bevormundeten **oder verbeiständeten** Kindes (Art. 265 Abs. 32 ZGB);
- e) Entgegennahme der Zustimmungserklärung von Vater und Mutter zur Adoption (Art. 265 a Abs. 2 ZGB) **und Absehen von der Zustimmung eines Elternteils (Art. 265 d ZGB)**;
- f) Übertragung der elterlichen Sorge auf den Vater (Art. 298 b Abs. 4 ZGB);
- g) ...
- h) ~~Ernennung des Beistandes~~ **Anordnung einer Beistandschaft bei Verhinderung der Eltern am Handeln, bei Interessenkollision oder zur Wahrung des Unterhaltsanspruchs des Kindes und zur Vaterschaftsabklärung sowie zur Wahrung anderer Rechte und zur Überwachung des persönlichen Verkehrs (Art. 306 Abs. 2 und Art. 308 Abs. 2 ZGB)**;
- h^{bis}) Ernennung der Beiständin oder des Beistandes bei laufenden Massnahmen bei Beendigung des Amtes der bisherigen Beiständin oder des bisherigen Beistands;**
- h^{ter}) Vollzug von gerichtlich angeordneten Massnahmen (Art. 315a Abs. 1 ZGB)**;
- i) Anordnung der Inventaraufnahme sowie der periodischen Rechnungsstellung und Berichterstattung über das Kindesvermögen (Art. 318 Abs. 3 und Art. 322 Abs. 2 ZGB) ~~sowie~~, Entgegennahme des Kindesvermögensinventars nach Tod eines Elternteils (Art. 318 Abs. 2 ZGB) **sowie Massnahmen zum Schutz des Kindesvermögens (Art. 324 und 325 ZGB)**;
- i^{bis}) Prüfung und Genehmigung der Rechnung und des Berichts (Art. 415 Abs. 1 und 2 ZGB), sowie der Schlussrechnung und des Schlussberichts (Art. 425 Abs. 2 ZGB) sowie Festsetzung der Entschädigung und des Spesenersatzes (Art. 404 Abs. 2 ZGB)**;
- i^{ter}) Übertragung der bestehenden Massnahme an die Behörde des neuen Wohnsitzes und Übernahme der Massnahme (Art. 442 Abs. 5 und 444 Abs. 2 ZGB)**;
- j) Anordnung einer Vertretungsbeistandschaft für das ungeborene Kind zur Wahrung erbrechtlicher Ansprüche (Art. 544 Abs. 1^{bis} ZGB);
- k) Vollstreckung (Art. 450 g ZGB);
- l) Ausübung des Strafantragsrechts (Art. 30 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937³⁴).

Art. 19 c) Erwachsenenschutzverfahren

¹ Einzelzuständigkeit im Erwachsenenschutzverfahren besteht für:

- a) Überprüfung, Auslegung und Ergänzung des Vorsorgeauftrags sowie Einweisung der beauftragten Person in ihre Pflichten (Art. 363 und 364 ZGB);
- b) Prüfung der Kündigung des Vorsorgeauftrags (Art. 367 ZGB);
- c) Zustimmung zu Rechtshandlungen des Ehegatten beziehungsweise der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners im Rahmen der ausserordentlichen Vermögensverwaltung (Art. 374 Abs. 3 ZGB);
- d) Festlegung der Vertretungsberechtigung bei medizinischen Massnahmen und beim Betreuungsvertrag (Art. 381 und Art. 382 Abs. 3 ZGB);
- e) Mitwirkung bei der Inventaraufnahme und Anordnung der Aufnahme eines öffentlichen Inventars (Art. 405 Abs. 2 und 3 ZGB);
- e^{bis}) Bewilligung von Anlagen im Rahmen der Vermögensverwaltung durch die Beiständin oder den Beistand (Art. 408 Abs. 3 ZGB)**;
- f) Prüfung und Genehmigung der Rechnung und des Berichts (Art. 415 Abs. 1 und 2, ~~Art. 425 Abs. 2 ZGB~~), **der Schlussrechnung und des Schlussberichts (Art. 425 Abs. 2 ZGB) sowie Festsetzung der Entschädigung und des Spesenersatzes (Art. 404 Abs. 2 ZGB)**;
- f^{bis}) Ernennung der Beiständin oder des Beistandes bei laufenden Massnahmen bei Beendigung des Amtes der bisherigen Beiständin oder des bisherigen Beistands;**
- g) Vollstreckung (Art. 450 g ZGB);
- h) Auskunftserteilung über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme des Erwachsenenschutzes (Art. 451 Abs. 2 ZGB) und Gewährung des Akteneinsichtsrechts (Art. 449 b ZGB);

³⁴ SR 311.0.

- i) Übertragung der bestehenden Massnahme an die Behörde des neuen Wohnsitzes und Übernahme der Massnahme (Art. 442 Abs. 5 und Art. 444 Abs. 2 ZGB);
- j) Ausübung des Strafantragsrechts (Art. 30 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937³⁵).

Art. 23a (neu) Zusammenarbeit mit finanzierenden Stellen

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erteilt den zuständigen Stellen die für die Finanzierung und Zuständigkeitsklärung erforderlichen Auskünfte. Die Mitteilung enthält Angaben zu den Kosten sowie zur Verhältnismässigkeit der Massnahme.

² Sofern eine Massnahme mit erheblichen Kosten für die politische Gemeinde verbunden ist, gibt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der politischen Gemeinde vor dem Entscheid Gelegenheit zur Stellungnahme. In dringlichen Situationen kann darauf verzichtet werden.

Art. 24 Zeugeneinvernahmen und Anhörungen

¹ Die Zeugeneinvernahme nach Art. 446 Abs. 2 ZGB oder die persönliche Anhörung nach Art. 447 Abs. 1 ZGB erfolgt durch wenigstens ein für das Verfahren zuständiges Mitglied **oder durch den Abklärungs- oder Fachdienst nach Art. 7a dieses Erlasses.**

² Auf Verlangen der betroffenen Person erfolgt die persönliche Anhörung nach Art. 447 Abs. 1 ZGB durch sämtliche für den Fall zuständigen Mitglieder.

Art. 25 Kosten

¹ Für das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird kein Kostenvorschuss verlangt.

² Die Verfahrenskosten werden in der Verfügung über die Hauptsache festgelegt.

³ **Die Kosten für die Verfahrensvertretung des Kindes nach Art. 314a^{bis} ZGB gelten als Verfahrenskosten.**

Art. 38 Ambulante Massnahme

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und die betroffene Person vereinbaren die zur Vermeidung einer fürsorglichen Unterbringung notwendigen ambulanten Massnahmen.

² ~~Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde entscheidet nach Anhörung der behandelnden Ärztin oder des behandelnden Arztes und der betroffenen Person über ambulante Massnahmen, wenn keine Vereinbarung zustande kommt.~~ **Wenn keine Vereinbarung zustande kommt, entscheidet die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde über ambulante Massnahmen. Vor dem Entscheid hört sie die betroffene Person an sowie:**

- a) die behandelnde Ärztin oder den behandelnden Arzt oder
- b) beteiligte Fachpersonen, sofern noch keine ärztliche Behandlung besteht.

³⁵ SR 311.0.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.