



Vorlage Stadtparlament

vom 20. Oktober 2015

Nr. 3548

152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Peter Olibet: "Zu grosse Nähe von KESB und städtischer Verwaltung?"; schriftlich

Peter Olibet sowie 28 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 24. Februar 2015 die beiliegende Interpellation "Zu grosse Nähe von KESB und städtischer Verwaltung?" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Anfang 2013 entstanden die Sozialen Dienste St.Gallen (SDS) aus der Zusammenführung der vormals selbstständigen Dienststellen Sozialamt und Vormundschaftsamt. Hauptgrund für die Schaffung der neuen Dienststelle mit heute etwa 120 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern waren starke Berührungspunkte im fachlichen Bereich zwischen Sozial- und Vormundschaftsamt. Auf den gleichen Zeitpunkt vereinbarten die Stadt St.Gallen und die Politischen Gemeinden Eggersriet, Häggenschwil, Muolen sowie Wittenbach die Übertragung der Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) an die Trägerschaftsgemeinde St.Gallen.¹ Die KESB Region St.Gallen ist seither organisatorisch in die SDS als eigene Abteilung eingegliedert.

Die Mitarbeitenden der SDS arbeiten heute an vier Standorten: Bahnhofplatz 1a, Brühlgasse 1, Bohl 6 sowie im Amtshaus. Vorgesehen ist, dass im Herbst 2017 alle Abteilungen der SDS einschliesslich der KESB Region St.Gallen an der Hagenstrasse 45 domiziliert sein werden. Derzeit laufen die entsprechenden Projektierungsarbeiten.² Nach dem Abschluss

¹ sRS 181.1. Der Vertrag betreffend die Zusammenarbeit im Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) vom 12. Juni 2012 ist als Teil der städtischen Rechtssammlung einsehbar.

² Vgl. Vorlage Nr. 2651 vom 3. Februar 2015 über Projektierungskredit in der Höhe von CHF 439'000 zur „Zusammenfassung der Sozialen Dienste am neuen Standort Hagenstrasse 45“.



der Projektierung wird das Stadtparlament über die Realisierung und damit über die Zusammenfassung der SDS am neuen Standort definitiv entscheiden können.

Im Wesentlichen behandelt die Interpellation die Fragen, ob die gewählte organisatorische Lösung mit dem übergeordneten kantonalen Recht vereinbar und die Unabhängigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Rahmen der heutigen Strukturen gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund haben die Direktion Soziales und Sicherheit sowie das Departement des Innern die Universität St.Gallen beauftragt, ein Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen zu erstellen. Das Gutachten ist im Internet einsehbar.³ Im Zentrum des Gutachtens steht die Frage, ob die KESB St.Gallen den Anforderungen an die Unabhängigkeit genügt, wie sie in Art. 7 und 15 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrechts⁴ umschrieben werden. Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich stark am Inhalt des Rechtsgutachtens bzw. sind entsprechende Zitate.

1.1 Rechtsgrundlagen von Bund und Kanton

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ist seit dem 1. Januar 2013 auf Bundesebene in Kraft. Es ersetzte und modernisierte das schweizerische Vormundschaftsrecht grundlegend. Die Organisation der KESB war ein zentrales Anliegen der Gesetzesrevision. Nach Art. 440 ZGB ist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine Fachbehörde, welche von den Kantonen bestimmt wird und ihre Entscheide grundsätzlich mit mindestens drei Mitgliedern zu fällen hat. Das ZGB gibt vor, dass es sich bei der KESB um eine interdisziplinäre Fachbehörde handeln muss, belässt den Kantonen aber grosse Freiheit, wie sie die Behörde ausgestalten wollen.

Der Kanton St.Gallen hat sich für ein KESB-Modell entschieden, welches die Organisation der KESB weitgehend den Gemeinden überträgt und ihnen dabei auch einen gewissen Gestaltungsspielraum belässt. Es sind drei Zusammenarbeitsformen bzw. Trägerschaftsmodelle zulässig: Die politischen Gemeinden können durch Vereinbarung als Trägerschaft der KESB einen Gemeindeverband oder einen Zweckverband vorsehen. Möglich ist auch eine öffentlich-rechtliche Kindes- und Erwachsenenschutzeinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Zudem kann eine Trägerschaftsgemeinde eingesetzt werden, deren KESB für weitere Ge-

³ Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen vom 30. September 2015, erstattet im Auftrag des Kantons St.Gallen, Departement des Innern, Amt für Soziales und der Stadt St.Gallen, Direktion Soziales und Sicherheit durch Prof. Dr. Thomas Geiser, Ordinarius für Privat- und Handelsrecht an der Universität St.Gallen und Prof. Dr. Benjamin Schindler, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität St.Gallen. http://stadtsg.ch/KESB_Rechtsgutachten

⁴ Art. 7 EG-KES bestimmt, dass die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kein anderes Amt in der Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ausüben (Bst. a) und weder dem Rat noch der Verwaltung einer an der Trägerschaft beteiligten politischen Gemeinde angehören dürfen (Bst. b). Gemäss Art. 15 Abs. 1 EG-KES müssen die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig handeln.



meinden handelt (sogenanntes „Sitzgemeindemodell“).⁵ Die Stadt St.Gallen hat sich, zusammen mit ihren Nachbargemeinden, für das Sitzgemeindemodell entschieden.

1.2 Organisation der KESB St.Gallen

Organisatorisch ist die KESB Region St.Gallen eine Abteilung der Sozialen Dienste St.Gallen (Dienststelle), welche wiederum der Direktion Soziales und Sicherheit untersteht. Die KESB ist damit organisatorisch in die hierarchisch strukturierte Stadtverwaltung eingegliedert, welche unter der Leitung des Stadtrats steht. Weder das Organisations- noch das Personalrecht deuten an sich auf eine besondere Stellung der KESB als Behörde bzw. ihrer Mitarbeitenden hin, obwohl dies faktisch der Fall ist.

Räumlich sind Mitarbeitende der KESB St.Gallen derzeit in Büroräumlichkeiten am Bahnhofplatz 1a sowie im Amtshaus untergebracht. In den gleichen Räumlichkeiten arbeiten auch die Mitarbeitenden der Berufsbeistandschaft. Die anderen Abteilungen der Sozialen Dienste St.Gallen finden sich an anderen Orten der Innenstadt (Brühlgasse 1 und Bohl 6). Bis voraussichtlich Herbst 2017 sollen sämtliche Abteilungen der Sozialen Dienste St.Gallen (also auch die KESB) an einem neuen Standort an der Haggenstrasse 45 zentral untergebracht werden.

Die bestehende Organisation der KESB St.Gallen hat sich seit ihrer Einführung bewährt. Die Präsidentin bzw. der Präsident, die Mitglieder der KES-Behörde und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über breites und interdisziplinäres Fachwissen. Dies ist auch erforderlich, um die anspruchsvollen sozialen- und/oder sozialpädagogischen, betriebswirtschaftlichen und/oder juristischen Herausforderungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu meistern.

1.3 Gewährleistung der Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit in ihrer Entscheidungsfindung ist für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden unabdingbar. Im Vordergrund steht einzig der Schutz der hilfsbedürftigen Personen. Das umfasst insbesondere die Sicherstellung des Kindeswohles.

Zur Verwirklichung des materiellen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist es zentral, dass die KESB nicht nur faktisch, sondern auch in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht vor unsachlichen Einflussnahmen (namentlich von vorgesetzten Amtsstellen) geschützt wird. „Die KESB ist eine Abteilung der Sozialen Dienste St.Gallen. Sie entscheidet weisungsfrei.

⁵ Art. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24. April 2012 (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES).



Stadtrat und Dienststellenleiter haben keinen Einfluss auf die Entscheide.“⁶ Damit wird auf der Website der KESB in aller Kürze und Deutlichkeit auf die organisatorische Eingliederung und auf die Unabhängigkeit der KESB hingewiesen. Weder der zuständige Vorsteher der Direktion Soziales und Sicherheit noch die Leitung der Sozialen Dienste St.Gallen nehmen Einfluss auf die Entscheide der KESB. Dies wird in der Praxis gelebt und entspricht insofern einer Selbstverständlichkeit. Das kommt auch im Rechtsgutachten klar zum Ausdruck: „Und – soweit den Gutachtern bekannt ist – nimmt weder der zuständige Direktionsvorsteher noch der Leiter der Sozialen Dienste St.Gallen Einfluss auf die Entscheidungen der KESB. Die Unabhängigkeit der KESB dürfte somit rein faktisch sichergestellt sein.“⁷

2 Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Ist die vom Gesetzgeber geforderte Unabhängigkeit der KESB in der Stadt St.Gallen gewährleistet?

In organisatorischer Hinsicht bildet die KESB eine Abteilung der Sozialen Dienste St.Gallen (Dienststelle), welche wiederum der Direktion Soziales und Sicherheit untersteht. Diese Hierarchie dient innerhalb der Zentralverwaltung gerade dazu, die umfassenden Einflussmöglichkeiten und Kontrollrechte durch die demokratisch gewählte Stadtregierung sicherzustellen. Eine mögliche Einflussnahme durch Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Politik sollte bei der KESB aber ausgeschlossen werden, indem eine klare personelle Trennung erfolgt (Art. 7 EG-KES) und indem die KESB bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig handelt (Art. 15 EG-KES). Diese Einflussnahme erfolgt in der Praxis nicht, was auch dem Rechtsgutachten zu entnehmen ist: „Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass die KESB heute in tatsächlicher Hinsicht vermutlich ausreichend unabhängig ist.“⁸

Betrachtet man die Stellung der KESB jedoch *ausschliesslich* unter formaljuristischen Gesichtspunkten, vermag sie den Anforderungen an die Unabhängigkeit heute nicht zu genügen. Das kommunale Recht hat nämlich präzise zu regeln, *von wem* und *inwiefern* die KESB unabhängig ist. Es ist daher angezeigt, einen entsprechenden Nachtrag zum Geschäftsreglement des Stadtrats⁹ zu erlassen. Dieses Regelement ist der primäre Organisationserlass für die Stadtverwaltung, weshalb eine Regelung der KESB dort auch systematisch am richtigen Ort ist.

Kernelement einer rechtlichen Absicherung der Unabhängigkeit der KESB sollte einerseits eine gewisse „Lockerung“ der Einordnung in die städtische Verwaltung sein, indem diese der

⁶ <http://www.stadt.sg.ch/home/gesellschaft-sicherheit/soziales/kinder-erwachsenenschutz/kes-behoerde.html> (besucht am 8. Oktober 2015).

⁷ Rechtsgutachten, a.a.O., S. 14, Rn. 29.

⁸ Rechtsgutachten, a.a.O., S. 13, Rn. 27.

⁹ Geschäftsreglement des Stadtrats vom 2. Dezember 2004 (sRS 173.1).



Direktion für Soziales und Sicherheit nur „administrativ zugeordnet“ und nicht wie alle anderen Abteilungen hierarchisch untergeordnet wird. Andererseits soll der Nachtrag auch eine Bestimmung enthalten, welche klarstellt, dass die Mitglieder der KESB „bei ihren Entscheidungen an keine Weisungen“ gebunden sind. Zu prüfen ist ferner, ob der KESB auch die Kompetenz übertragen werden soll, sich bis zu einem gewissen Grade selber zu verwalten bzw. ihre eigene Organisation näher zu regeln¹⁰, obschon diesbezüglicher Handlungsbedarf wohl von eher untergeordneter Bedeutung wäre. Diese Anregungen nimmt der Stadtrat auf und wird sie rasch umsetzen (vgl. nachfolgend Ziff. 3).

Frage 2: Welche Befugnisse hat der Leiter der SDS gegenüber den Mitgliedern und Mitarbeitenden der KESB, die ihm organisatorisch unterstellt sind?

Der Vertrag zwischen der Stadt St.Gallen und den Nachbargemeinden¹¹ bestimmt in seinem Art. 5 Abs. 3, dass die Leiterin bzw. der Leiter der Sozialen Dienste St.Gallen gegenüber der KESB in erster Linie eine Verantwortung in organisatorischer und räumlicher Hinsicht innehat. Entsprechend beschränkt sich der Austausch zwischen der Leitung der SDS und der KESB auf diese Themenbereiche. Die Leitung der SDS nimmt keine eigentliche Steuerungsfunktion mit verbindlichen Vorgaben zu materiellen Führungsaufgaben gegenüber der KESB wahr. Ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, die Infrastruktur und den Betrieb zu sichern.

Frage 3: Hat der Kanton Kenntnis von der Organisationsform der KESB in der Stadt St.Gallen, insbesondere dass die KESB Bestandteil der SDS ist?

Ja, zumal der Kanton auch die administrative Aufsicht über die KESB innehat. Für den Kanton ist insbesondere von Interesse, ob das Sitzgemeindemodell als zulässig erachtet wird. Neben der Region St.Gallen hat sich auch die Region See-Linth für dieses Modell entschieden mit dem – rechtlich nicht ins Gewicht fallenden – Unterschied, dass die KESB direkt dem Stadtpräsidenten administrativ zugeordnet ist. Seit dem 1. Januar 2013 führen die beiden Städte St.Gallen und Rapperswil-Jona je eine regionale KESB. Das Sitzgemeindemodell ist aber auch in anderen Kantonen anerkannt und steht einer unabhängigen Stellung der KESB nicht entgegen. Aus rechtlicher Sicht ist es daher nicht zu beanstanden, dass sich die Stadt St.Gallen bei der Ausgestaltung der KESB für das Sitzgemeindemodell entschieden hat.¹²

Das Sitzgemeindemodell scheint laut Gutachten allerdings mit dem Wortlaut der kantonalen Bestimmung in Art. 7 EG-KES insofern in Widerspruch zu stehen, als die Mitglieder der

¹⁰ Rechtsgutachten, a.a.O., S. 14, Rn. 29.

¹¹ Vertrag betreffend die Zusammenarbeit im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KES), a.a.O.

¹² Rechtsgutachten, a.a.O., S. 11, Rn. 22.



KESB nicht der Verwaltung einer an der Trägerschaft beteiligten politischen Gemeinde angehören dürfen (Bst. b). Soweit die KESB jedoch nicht rechtlich verselbständigt ist, sondern von einer bestimmten Gemeinde (Sitzgemeinde) getragen wird, lässt es sich laut Gutachten aber kaum vermeiden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KESB der kommunalen Verwaltung angehören.

Frage 4: Wie gedenkt der Stadtrat die geforderte Unabhängigkeit der KESB auch am neuen Standort zu gewährleisten?

Das bisher als Gewerbeliegenschaft genutzte Gebäude an der Haggenstrasse 45 soll ab Herbst 2017 von sämtlichen Abteilungen der Sozialen Dienste St.Gallen (also auch von der KESB) genutzt werden. Bis dahin wird die Liegenschaft umgebaut. Der Umbau umfasst den Rückbau von Einbauten (z.B. Zwischenwänden) und die Schaffung einer möglichst flexibel nutzbaren Bürostruktur.¹³ Bei den Projektierungsarbeiten zur Zusammenführung an der Haggenstrasse wird eine gewisse räumliche Abgrenzung (z.B. eigene Sitzungsräumlichkeiten) vorgesehen. Dies wäre zwar in rechtlicher Hinsicht nicht nötig, doch könnten solche zu prüfenden Massnahmen einen Beitrag zur positiven Wahrnehmung der KESB in der Bevölkerung und bei den Betroffenen leisten.¹⁴ Mit Blick auf die Wahrnehmung der KESB in der Öffentlichkeit ist schliesslich zu bemerken, dass nebst der Selbständigkeit und Professionalität auch auf die Unabhängigkeit im Erscheinungsbild der KESB unverkennbar hingewiesen werden sollte.¹⁵ Zu begrüssen wäre aus Sicht der Verfasser des Gutachtens ein eigenständiger „Auftritt“ der KESB.¹⁶ Hier besteht somit Handlungsbedarf, dem die Direktion Soziales und Sicherheit nachkommt.

Frage 5: Sollte sich herausstellen, dass die jetzige Lösung gegen das kantonale Recht verstösst, welche Auswirkungen hätte ein solcher Entscheid auf die Organisationsstruktur von SDS und KESB? Und welche Auswirkungen hätte dieser Entscheid in Bezug auf den neuen Standort an der Haggenstrasse 45?

Aus dem bisher Gesagten folgt, dass auch mit dem Sitzgemeindemodell eine in der Entscheidungsfindung unabhängige Behörde eingesetzt werden kann. Ein Verstoß gegen kantonales Recht ist somit nicht ersichtlich. Die Kernelemente einer rechtlichen Absicherung der Unabhängigkeit der KESB sind jedoch auf kommunaler Ebene im städtischen Geschäftsreglement des Stadtrats deutlich zum Ausdruck zu bringen, was innert nützlicher Frist geschehen wird. Bei der Einsetzung der KESB wurde festgelegt, die Organisation nach vier bis fünf

¹³ Vorlage Nr. 2651 vom 3. Februar 2015, S. 5.

¹⁴ Rechtsgutachten, a.a.O., S. 14, Rn. 30.

¹⁵ Rechtsgutachten, a.a.O., S. 8, Rn. 15.

¹⁶ Rechtsgutachten, a.a.O., S. 14, Rn. 30.



Jahren generell zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Dies erfolgt aber losgelöst vom Entscheid, die SDS am neuen Standort an der Haggenstrasse 45 räumlich zusammenzufassen.

3 Handlungsbedarf

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Rechtsgutachtens besteht auf städtischer Ebene konkreter Handlungsbedarf:

- Erlass eines Nachtrags zum Geschäftsreglement des Stadtrats, damit künftig eine stärkere Absicherung der Unabhängigkeit der KESB St.Gallen nicht nur in faktischer, sondern auch in rechtlicher Hinsicht sichergestellt wird.
- Mit Blick auf die bessere Wahrnehmung in der Öffentlichkeit wird ein eigenständiger Auftritt der KESB realisiert.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Interpellation vom 24. Februar 2015

