

Vorlage Stadtparlament

Datum 3. November 2020
Beschluss Nr. 4790
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament; Postulate

Postulat Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und Beistandschaften der Sozialen Dienste St.Gallen (SDS); Unabhängigkeit von den Sozialen Diensten St.Gallen; Postulatsbericht

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und Beistandschaften der Sozialen Dienste St.Gallen (SDS); Unabhängigkeit zu den Sozialen Diensten St.Gallen (SDS)» wird als erledigt abgeschrieben.

1 Inhaltsverzeichnis

1	Inhaltsverzeichnis.....	1
2	Postulatsauftrag	2
3	Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.....	2
3.1	Die KESB Region St.Gallen.....	2
3.2	Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	4
3.3	Unabhängigkeit der KESB	4
3.4	Organisationsformen der KESB im Kanton St.Gallen	7
3.5	Das Organisationsmodell der KESB Region St.Gallen	8
3.6	Verselbständigung der KESB Region St.Gallen	9
3.7	Aufsicht über die KESB	9
4	Die Berufsbeistandschaft.....	11
4.1	Organisationsformen der Berufsbeistandschaften.....	11
4.2	Das Organisationsmodell der Berufsbeistandschaft St.Gallen	13
4.3	Auftrag und Rolle der Beistandspersonen.....	14
4.4	Die Ernennung der Beistandspersonen	15
4.5	Aufsicht über die Beistandspersonen.....	16
5	Fazit.....	16

2 Postulatsauftrag

Das Stadtparlament hat an seiner Sitzung vom 27. März 2017 das Postulat «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und Beistandschaften der Sozialen Dienste St.Gallen (SDS); Unabhängigkeit zu den Sozialen Diensten St.Gallen (SDS)» erheblich erklärt: Unter Hinweis auf den kantonalen Wirkungsbericht und den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wird der Stadtrat beauftragt, Bericht zu erstatten über das aktuelle System der KESB und der Berufsbeistandschaft. «Zudem soll der Stadtrat die vom Gesetz geforderte Unabhängigkeit der KESB und der Berufsbeistandschaften gegenüber den Sozialen Diensten (SDS) neu regeln und gewährleisten».

In seinem Antrag auf Erheblicherklärung des Postulats vom 6. Februar 2018¹ weist der Stadtrat darauf hin, dass die Frage, ob die für die KESB Region St.Gallen gewählte organisatorische Lösung mit dem übergeordneten Recht vereinbar und die Unabhängigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gewährleistet wird, bereits Inhalt der Interpellationsantwort „Zu grosse Nähe von KESB und städtischer Verwaltung?“ bildete.² Die Interpellation behandelte damals im Wesentlichen die Frage, ob die vom Gesetzgeber geforderte Unabhängigkeit der KESB Region St.Gallen in der Stadt gewährleistet ist. Zur Beantwortung dieser Frage wurde u.a. von der Direktion Soziales und Sicherheit sowie vom Departement des Innern des Kantons St.Gallen bei der Universität St.Gallen ein Rechtsgutachten zur Stellung der KESB Region St.Gallen in Auftrag gegeben. Das «Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen»³ vom 30. September 2015 behandelte insbesondere die Frage, ob die KESB Region St.Gallen den Anforderungen an die Unabhängigkeit genügt, wie sie in Art. 7 und 15 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24. April 2012⁴ umschrieben werden.

Mit Blick auf die gesellschaftspolitische Bedeutung der KESB Region St.Gallen sowie der Berufsbeistandschaft beantragte der Stadtrat Erheblicherklärung des Postulats.

3 Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

3.1 Die KESB Region St.Gallen

Die Stadt St.Gallen hat sich im Jahr 2012, zusammen mit ihren Nachbargemeinden Wittenbach, Häggenschwil, Muolen und Eggersriet für das Sitzgemeindemodell entschieden.⁵ Verschiedene Aspekte waren für diesen Entscheid wegleitend: Aufgrund der Grössenverhältnisse der fünf beteiligten Gemeinden – die Stadt St.Gallen macht etwa 90 Prozent des Einzugsgebiets aus – bildet das Sitzgemeindemodell die angemessene Trägerschaftsstruktur. Die Vorteile des Sitzgemeindemodells sind:

¹ Vorlage Nr. 1392.

² Vorlage Nr. 3548 vom 20. Oktober 2015.

³ Nachfolgend: «Gutachten».

⁴ sGS 912.5; abgekürzt EG-KES.

⁵ Dies erfolgte durch Abschluss einer Vereinbarung: Vertrag betreffend die Zusammenarbeit im Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) vom 12. Juni 2012 (sRS 181.1); nachfolgend: «Zusammenarbeitsvertrag». Inhalt der Vereinbarung bildet die Aufgabenerfüllung durch die regionalisierte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, nicht aber der Berufsbeistandschaft. Diese blieb – wie auch sonst im Kanton St.Gallen – in der Zuständigkeit der Gemeinden.

- es garantiert eine effiziente und professionelle Aufgabenerfüllung und Nutzung von Synergien;
- das Sitzgemeindemodell ermöglicht den Anschlussgemeinden eine vertragliche Anbindung ihrer Bedürfnisse und eine generelle Entlastung in anforderungsreichen Aufgabenbereichen;
- es verursacht wenig administrativen (Zusatz-)Aufwand;
- wenige neue Infrastrukturausgaben sind notwendig und;
- es ermöglicht insbesondere für die Sitzgemeinde bedürfnisgerechte Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Im Zusammenarbeitsvertrag der fünf Gemeinden der KESB Region St.Gallen werden u.a. die Aufgaben und Kompetenzen der Trägerschaftsgemeinde definiert. Der Stadtrat bewilligt den Stellenplan für das Personal der KESB Region St.Gallen. Für das Dienstverhältnis des Personals samt Lohnsystem gilt das Personalrecht der Stadtverwaltung St.Gallen.⁶ Im Sitzgemeindemodell besteht eine gewisse Nähe zur übrigen Verwaltung. Grundsätzlich besteht dadurch die Gefahr einer erhöhten Einflussnahme auf die KESB. Dieser Einfluss lässt sich aber eindämmen bzw. beseitigen. Das Sitzgemeindemodell steht einer unabhängigen Stellung der KESB Region St.Gallen keineswegs entgegen.⁷ Das Rechtsgutachten aus dem Jahr 2015 kam zum Schluss, dass die «Unabhängigkeit der KESB somit rein faktisch sichergestellt sein dürfte.⁸ Dennoch vermag die Stellung der KESB St.Gallen unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht zu genügen. Damit die KESB ihre Aufgabe auch langfristig und unabhängig von allfälligen personellen Wechseln in der städtischen Politik und Verwaltung ausüben kann, sollte die Unabhängigkeit der KESB auch in organisatorischer und personalrechtlicher Hinsicht wirksam abgesichert werden. Die Art. 7 und 15 EG-KES sind somit nicht bloss als kantonalrechtliche Minimalvorgaben an die Gemeinden zu verstehen, sondern enthalten auch einen *Auftrag* an die Gemeinden, die Unabhängigkeit mittels Bestimmungen im Gemeinderecht abzusichern. Dies gilt zumindest dann, wenn die KESB in eine bereits bestehende, hierarchisch organisierte Verwaltungsstruktur eingebettet wird, wie dies beim Sitzgemeindemodell naheliegt. Diese Einbettung bedingt dann eine Entkoppelung von der übrigen Gemeindeverwaltung, welche im kommunalen Organisations- und Personalrecht ihren Niederschlag findet. Das kommunale Recht hat präzise zu regeln, *von wem* und *inwiefern* die KESB unabhängig ist.»⁹

Im Herbst 2015 wurde vor dem Hintergrund des Weggangs des damaligen Leiters SDS per Ende Januar 2016 und im Zuge der Wiederbesetzung dieser Funktion die Aufbauorganisation der SDS kritisch hinterfragt. Dabei gelangten die damals Verantwortlichen – Direktor Soziales und Sicherheit, Präsidium KESB Region St.Gallen sowie Dienststellenleitung SDS – zur Überzeugung, dass sich die Strukturen grundsätzlich bewähren, die Unabhängigkeit der KESB Region St.Gallen rechtlich aber zu stärken sind.

In der Folge hat der Stadtrat am 17. November 2015 die Unabhängigkeit der KESB im kommunalen Recht weiter gestärkt.¹⁰ In seinen Erwägungen führte der Stadtrat dazu aus, dass sich die bestehende Organisation der KESB Region St.Gallen zwar bewährt hat, hinsichtlich der rechtlichen Absicherung aber Handlungsbedarf besteht. «Die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit der KESB ist im kommunalen Recht zu verwirklichen. Es ist einerseits eine gewisse Lockerung der Einordnung der KESB

⁶ Zusammenarbeitsvertrag Art. 5 und Art. 7.

⁷ Vgl. dazu auch Gutachten, S. 11.

⁸ An anderer Stelle hält das Rechtsgutachten fest, «dass die KESB heute in tatsächlicher Hinsicht vermutlich ausreichend unabhängig ist» (S. 13.).

⁹ Rechtsgutachten, S. 13.

¹⁰ Am 17. November 2015 hat der Stadtrat den Nachtrag XI zum Geschäftsreglement des Stadtrats (sRS 173.1) erlassen.

in die städtische Verwaltung zu realisieren, indem die KESB der Direktion Soziales und Sicherheit nur administrativ zugeordnet und nicht wie alle anderen Abteilungen hierarchisch untergeordnet wird. Andererseits ist eine Bestimmung zu schaffen, die zum Ausdruck bringt, dass die Mitglieder und Mitarbeitenden der KESB bei ihren Entscheidungen an keine Weisungen gebunden sind. Zudem erscheint es als zweckmässig, der KESB die Kompetenz zu übertragen, sich bis zu einem gewissen Grade selber zu verwalten bzw. ihre eigene Organisation näher zu regeln.» Der XI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Stadtrats wurde per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt und insbesondere die Bestimmung von Art. 20bis geschaffen: «Die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sind administrativ der für die Sozialen Dienste (SDS) zuständigen Direktion zugeordnet. Die Mitglieder der KESB sind bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden. Die KESB kann die Organisation der Behörde in einer Geschäftsordnung regeln. » Ebenfalls angestrebt wurde ein verstärkter eigenständiger Auftritt der Behörde nach aussen. In den nachfolgenden Jahren wurde im Rahmen der Prüfung der organisatorischen Zuordnung der KESB Region St.Gallen deutlich, dass u.a. für diese Zielsetzung die Verselbständigung der KESB Region St.Gallen sinnvoll ist.

3.2 Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht hat einerseits den Schutz von gefährdeten Minderjährigen, andererseits den Schutz von Erwachsenen, die sich in einem ausgeprägten Schwächezustand befinden, zum Inhalt. Schutzbedürftige Personen sollen nicht sich selbst überlassen bleiben, sondern, soweit sie sich nicht selbst helfen können, mit geeigneten Massnahmen unterstützt werden.¹¹ Das neue Recht ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft und ersetzte das vormals geltende Vormundschaftsrecht. Ein zentrales Revisionsanliegen bei der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches war die Schaffung von Fachbehörden. Unter grösstmöglicher Wahrung der Organisationsfreiheit der Kantone wurden interdisziplinäre und professionelle Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) geschaffen. Die Wahrung der Organisationsfreiheit der Kantone führt zu vielfältigen Organisationsformen dieser Fachbehörden und damit zu schwierig vergleichbare Situationen. Per 1. Januar 2013 wurden im Kanton St.Gallen die vormals 76 kommunalen Vormundschaftsbehörden durch neun regionale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) abgelöst.

Den KESB kommt dabei die Rolle einer Justizbehörde zu. Sie trifft die notwendigen Abklärungen und Entscheide zur Gewährleistung des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Entsprechend wichtig ist die Unabhängigkeit in der Entscheidfindung der KESB.

3.3 Unabhängigkeit der KESB

Die Unabhängigkeit in ihrer Entscheidfindung ist für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden unabdingbar. Im Vordergrund steht einzig der Schutz der hilfsbedürftigen Personen. Die durch die KESB geführten Verfahren sind regelmässig mit einem Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Personen verbunden oder auf andere Weise in persönlicher oder wirtschaftlicher Hinsicht von grosser Tragweite. Fiskalische Interessen oder andere sachfremde Entscheidungskriterien bei der Anordnung von Massnahmen sind demgegenüber unbeachtlich. U.a. bedeutet dies konkret, dass Entscheidungen kostenauslösender Massnahmen der

¹¹ «Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Kindesschutzbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307 Abs. 1 ZGB).

KESB keiner Kostengutsprache des zuständigen Sozialamts bedürfen.¹² Sozialhilfebehörden sind an die Entscheide der KESB gebunden. Dabei ist ein fachlicher Austausch zwischen KESB und Sozialhilfe im Rahmen des Abklärungsverfahrens durchaus möglich und sinnvoll, aber nicht zwingend.

Die Entscheidungsfindung im Kindes- und Erwachsenenschutz stellt eine am individuellen Wohl der einzelnen Person orientierte, bundesrechtlich geregelte Spezialfürsorge und damit auf die Verwirklichung des Familienrechts ausgerichtete Tätigkeit dar.¹³ Der Staat steht als Garant für Schutzbedürftige und Schwache ein, muss dabei aber eine am privaten Interesse der betroffenen Person orientierte Lösung finden.¹⁴ Wenn die Gemeinden gleichzeitig Träger der KESB sind und die Kosten der Massnahmen zu finanzieren haben, ist die Gewährleistung der Unabhängigkeit und die Verhinderung einer unsachgemässen Einflussnahme der Gemeinden über die Trägerschaft besonders wichtig.

Zur Verwirklichung des materiellen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist es zentral, dass die KESB vor Einflussnahmen geschützt wird. Betreffend der KESB Region St.Gallen wurde diese Frage im Rahmen eines Rechtsgutachtens im Jahr 2015 ausführlich geprüft.¹⁵ Das Gutachten führt hinsichtlich der Unabhängigkeit Folgendes aus: «Dass die KESB zur Verwirklichung des materiellen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts auch als Verwaltungsbehörde organisatorisch gegen unsachliche Einflussnahmen (namentlich durch vorgesetzte Stellen) abgeschirmt werden muss, lässt sich aus der spezifischen vom Bundesgesetzgeber gewollten Ausgestaltung der Behördenorganisation ableiten. Von Bundesrechts wegen ist die KESB als interdisziplinäre Fachbehörde zu organisieren, welche alle wichtigen Entscheide als mindestens dreiköpfiges Kollegialorgan zu fällen hat. Sinn und Zweck der Entscheidungsfindung in einer interdisziplinären Kollegialbehörde widerspricht es, wenn eine vorgesetzte – monokratisch entscheidende – Verwaltungsstelle unter Ausblendung der interdisziplinären Gesichtspunkte auf den Entscheidungsfindungsprozess Einfluss nehmen kann. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, dass auch eine als Verwaltungsbehörde ausgestaltete KESB organisatorisch mit einer gewissen Unabhängigkeit gegenüber der Zentralverwaltung auszustatten ist. [...] Ein gutes Funktionieren der KESB setzt schliesslich voraus, dass diese Unabhängigkeit, Selbstständigkeit und Professionalität im Erscheinungsbild der Behörde nach aussen sichtbar ist.»¹⁶

Weiter konkretisiert wird die Unabhängigkeit der KESB im Rahmen der regierungsrätlichen Botschaft:¹⁷ «Die Mitglieder der Fachbehörde entscheiden und handeln unabhängig und sind an keine Weisungen gebunden, ausser bei der Rückweisung durch die Beschwerdeinstanz. Unter Nachachtung des Willens des Bundesgesetzgebers besteht kein Spielraum, den Gemeinden eine Einfluss-

¹² So trägt die KESB beispielsweise unter den Voraussetzungen von Art. 307 Abs. 1 ZGB die alleinige Verantwortung für den Entscheid, das zuständige Sozialamt ist an den Entscheid gebunden ohne die Möglichkeit, dagegen den Rechtsweg zu beschreiten.

¹³ Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK). In ZVW 2/2008 unter Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts 5A.15/2003 vom 25. August 2003, BGE 100 Ib 113E. 1 S. 114 f.

¹⁴ Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK). In ZVW 2/2008 unter Verweis auf Art. 7, 11 und 12 BV. Thomas Geiser, in: Familie und Recht, Festgabe der Universität Freiburg für Bernhard Schnyder, 1995, S. 309 ff.

¹⁵ Rechtsgutachten zur Stellung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) der Stadt St.Gallen vom 30. September 2015. Das Gutachten wurde im Auftrag des Kantons St.Gallen und der Stadt St.Gallen durch die Professoren Geiser und Schindler verfasst. Nachfolgend: «Gutachten».

¹⁶ Gutachten, S. 8.

¹⁷ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011, S. 14; nachfolgend: «Botschaft».

nahme auf den Entscheid der KESB einzuräumen, ungeachtet allfälliger Kostenfolgen für die Wohnsitzgemeinde. Dies gilt im Übrigen auch für den Kanton, dem ebenfalls Finanzierungspflichten für vormundschaftliche Massnahmen obliegen (vgl. Art. 43 des Sozialhilfegesetzes zu Kostenträgerschaft bei Kinder- und Jugendheimaufenthalten; sGS 381.1). Eine direkte Einflussnahme von Kanton und Gemeinden würde die angestrebte Unabhängigkeit der KESB unterminieren. Bei Entscheiden der KESB sind fachliche Überlegungen ausschlaggebend wie beispielsweise die Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit von Massnahmen. In diesem sensiblen Tätigkeitsfeld, in welchem das Wohl schutzbedürftiger Personen im Zentrum steht, kann eine weitergehende Berücksichtigung finanzieller Interessen nicht vorgesehen werden. Die Unabhängigkeit kann auch durch Rollenkonflikte gefährdet sein. So ist das Amt als Mitglied der KESB aus oben genannten Gründen nicht vereinbar mit einer Funktion in der Trägerschaft oder einem Amt in einer Gemeinde, die an der Trägerschaft beteiligt ist. Da der KESB eine unmittelbare Aufsichtsfunktion über die Beiständinnen und Beistände zukommt, kann ein Mitglied der KESB auch nicht zugleich Beiständin oder Beistand sein. Dasselbe muss auch für weitere Mitarbeitende der KESB ohne Entscheidbefugnis (z.B. des Behördensekretariats) gelten. »

Art. 7 EG-KES behandelt die Unvereinbarkeit: «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 einer an der Trägerschaft beteiligten politischen Gemeinde an. » Die Regierungsrätliche Botschaft führt dazu aus: Diese Bestimmung «statuiert zur Sicherstellung der personellen Unabhängigkeit der KESB und zur Vermeidung von Interessenskonflikten Tätigkeiten bzw. Ämter, die ein Mitglied der KESB nicht gleichzeitig bekleiden kann. Einerseits ist die Unabhängigkeit vom zuständigen Wahlorgan sicherzustellen (Bst. a), andererseits soll das Mitglied nicht gleichzeitig Funktionen im Rat oder der Verwaltung in einer Gemeinde ausüben, die an der Trägerschaft der KESB beteiligt ist. Damit ordnen die KESB ausschliesslich gestützt auf fachliche Argumente Massnahmen an und allfällige Massnahmekosten werden in ihrer Kosten-Wirkungsbeurteilung berücksichtigt, geben aber nicht den Ausschlag für einen positiven oder negativen Entscheid.»¹⁸

De Regierung führt in ihrer Botschaft zu Art. 15 EG-KES aus: «Somit klärt die Bestimmung einerseits das Verhältnis der Fachbehörde zur kantonalen Aufsichtsbehörde. Die Funktion der administrativen Aufsichtsbehörde erstreckt sich nicht auf die materiellen Entscheide der KESB im Einzelfall. Die Korrektur von Einzelentscheiden ist der Rechtsmittelinstanz vorbehalten. Andererseits ist die Unabhängigkeit der Behördenmitglieder dadurch zu gewährleisten, dass sie frei von Weisungen der politischen Gemeinden handeln, welche die KESB bestellt haben und bei deren Ernennung mitgewirkt haben [operative Unabhängigkeit].»¹⁹

¹⁸ Botschaft, S. 33.

¹⁹ Botschaft, S. 35.

3.4 Organisationsformen der KESB im Kanton St.Gallen

Mit der grundlegenden Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 verbunden war insbesondere die Professionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Die Organisation der KESB war dabei 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. Der Bund belässt den Kantonen aber grosse Freiheit, wie sie die Behörde ausgestalten wollen. «Ob die Behörde auf Gemeinde-, Bezirks-, Kreis- oder Regionsebene organisiert wird, bestimmen die Kantone. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass es in kleineren Gemeinden kaum möglich ist, Fachbehörden zu organisieren. Indessen können sich Gemeinden zusammenschliessen und eine gemeinsame Behörde schaffen.»²⁰ Insgesamt sind deshalb schweizweit vielfältige Organisationsformen der KESB zu beobachten. Sechs Kantone haben die KESB bei Gerichten angesiedelt und 14 Kantone haben die KESB bei einer kantonalen Verwaltungsstelle etabliert. St.Gallen ist einer von sechs Kantonen, welcher die Organisation der KESB als Fachbehörde mit kommunaler oder regionaler Trägerschaft vorsieht.

Auch das kantonale Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht lässt den politischen Gemeinden viel Spielraum bei der Organisation der KESB, was zu einer heterogenen und schwierig vergleichbaren Organisation im Kindes- und Erwachsenenschutz innerhalb des Kantons führt. Es sieht als mögliche Formen der Trägerschaft die drei folgende Zusammenarbeitsformen vor:²¹

- Trägerschaftsgemeinde: Die politischen Gemeinden setzen durch Vereinbarung als Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Trägerschaftsgemeinde ein, deren Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für weitere Gemeinden handelt (Sitzgemeindemodell)
- ein Gemeindeverband oder Zweckverband;
- eine öffentlich-rechtliche Kindes- und Erwachsenenschutzeinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Die beiden KESB mit dem grössten Einzugsgebiet haben sich ursprünglich²² für ein Sitzgemeindemodell, die vier KESB mit einem kleineren Einzugsgebiet für eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und die drei KESB, in deren Einzugsgebiet am wenigsten Menschen le-

²⁰ Bundesblatt 2006, S. 7073.

²¹ EG-KES Art. 2.

²² Seit Anfang 2020 wird die KESB Linth nicht mehr im Sitzgemeindemodell, sondern als Zweckverband geführt. Mit diesem Schritt wurde eine breitere Abstützung und mehr Mitsprachemöglichkeiten für die zehn beteiligten Gemeinden angestrebt. Bis Ende 2019 lag die organisatorische und politische Verantwortung im Rahmen des Sitzgemeindemodells alleine bei der Stadt Rapperswil-Jona, obwohl über die Hälfte der Fälle aus den angeschlossenen Gemeinden stammt. Die Vertragsgemeinden trugen dieselben finanziellen Lasten, waren von der Mitsprache aber weitgehend ausgeschlossen. Mit der Schaffung des Zweckverbands konnten diese Nachteile beseitigt werden.

ben, für einen Zweckverband entschieden. Die Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen²³ ergab, dass grundsätzlich alle drei Trägerschaftsvarianten für die Aufgabenerfüllung im Kindes- und Erwachsenenschutz geeignet sind. Die unterschiedlichen Arten der Trägerschaft ermöglichen es den Gemeinden, eine für sie passende Lösung zu finden, was der hohen Gemeindeautonomie im Kanton St.Gallen Rechnung trägt.

Aktuell präsentiert sich die Situation der neun KESB-Regionen wie folgt:

KESB Region	Anzahl Politische Gemeinden	Sitz der KESB	Organisation der Trägerschaft
St.Gallen	5	St.Gallen	Sitzgemeindemodell
Rorschach	10	Goldach	Zweckverband
Rheintal	12	Altstätten	Öffentlich-rechtliche Körperschaft
Werdenberg	6	Buchs	Zweckverband
Sarganserland	8	Sargans	Zweckverband
Linth	10	Rapperswil	Zweckverband
Toggenburg	12	Bütschwil	Öffentlich-rechtliche Körperschaft
Wil-Uzwil	7	Niederuzwil	Öffentlich-rechtliche Körperschaft
Gossau	7	Gossau	Öffentlich-rechtliche Körperschaft

3.5 Das Organisationsmodell der KESB Region St.Gallen

Die KESB Region St.Gallen ist organisatorisch – wie oben erwähnt – im Sitzgemeindemodell ausgestaltet. Dabei übernimmt der Stadtrat der Sitzgemeinde die Aufgaben des Verwaltungsrates. Der Einbezug der beteiligten Gemeinden erfolgt im Rahmen einer Vereinbarung: Die politischen Gemeinden St.Gallen, Eggersriet, Häggenschwil, Muolen und Wittenbach haben sich vertraglich für die zu erfüllenden Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz zusammengeschlossen und die Aufgabenerfüllung der Trägerschaftsgemeinde St.Gallen übertragen.²⁴ Der Stadtrat ist das strategische Führungsorgan und entscheidet über die Ressourcenausstattung sowie wichtige Rahmenbedingungen der KESB Region St.Gallen. Auf die Entscheide der KESB im Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts – d.h. im Einzelfall – hat der Stadtrat keinen Einfluss.

²³ Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amts für Soziales im Kanton St.Gallen, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern (2016). Nachfolgend: «Schlussbericht Evaluation». Der Bericht ist einsehbar unter https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2018/06/Be_KESB_SG.pdf.

²⁴ Vertrag betreffend die Zusammenarbeit im Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) vom 12. Juni 2012 (sRS 181.1).

Die politischen Gemeinden nehmen im Sozialbereich weitere Aufgaben wahr. Sie sorgen dafür, dass genügend Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Verfügung stehen und organisieren die betreuende und finanzielle Sozialhilfe.

3.6 Verselbständigung der KESB Region St.Gallen

Direktion, Präsidium KESB und Dienststellenleitung SDS haben Ende 2018 gemeinsam eine Prüfung der organisatorischen Zuordnung vorgenommen. Im Ergebnis der Erwägungen wurde deutlich, dass für eine überzeugende Weiterentwicklung die Verselbständigung der KESB Region St.Gallen sachgerecht ist. Mit diesem Schritt wird angestrebt, dass die KESB Region St.Gallen noch vermehrt eine eigene organisatorische Identität und Kultur entwickeln und gegenüber der Öffentlichkeit verstärkt als eigenständige Organisation auftreten kann sowie in ihrer spezifischen Funktion wahrgenommen wird. Auch aufgrund der hohen gesellschaftspolitischen Bedeutung rechtfertigt sich die Aufwertung der KESB Region St.Gallen zu einer eigenständigen Dienststelle. Verschiedene Aspekte, wie etwa die Grössenverhältnisse innerhalb der KESB Region St.Gallen oder das Synergiepotenzial sprechen gleichzeitig klar dafür, die KESB Region St.Gallen weiterhin auf der Grundlage des Sitzgemeindemodells zu organisieren. Aktuell arbeiten bei der KESB Region St.Gallen rund 40 Mitarbeitende als Behördenmitglieder, im juristischen Fachdienst, in der Sozialabklärung, in der Revision sowie in der Administration. Für ein Einzugsgebiet mit rund 94'000 Menschen erbringen sie wichtige Leistungen im Kindes- und Erwachsenenschutz. Sie bearbeiten über 2'500 Dossiers.

Mit Beschluss vom 26. März 2019 hat der Stadtrat entschieden, die KESB Region St.Gallen ab 1. Januar 2020 als eigene Dienststelle auszugestalten und administrativ der Direktion Soziales und Sicherheit zuzuordnen.²⁵ Gleichzeitig hat der Stadtrat entschieden, an der bisherigen Organisationsform festzuhalten und die KESB Region St.Gallen weiterhin auf der Grundlage des Sitzgemeindemodells zu organisieren. Die KESB Region St.Gallen ist damit weiterhin Teil der städtischen Verwaltung.²⁶

3.7 Aufsicht über die KESB

Die Kantone sind verpflichtet, in Bezug auf die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Aufsichtsbehörden vorzusehen.²⁷ Mehrere Organe nehmen Aufgaben in der Führung und Steuerung der KESB und in der Aufsicht wahr. Eine Klärung der jeweiligen Verantwortung, der spezifischen Aufsichtsaufgaben und der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den einzelnen Behörden und Organen ist deshalb unabdingbar. Der Kanton hat deshalb ein entsprechendes Aufsichtskonzept entwickelt.²⁸

Im Kanton St.Gallen ist das Departement des Innern für die administrative Aufsicht über die KESB zuständig. Die Leitung der Abteilung Familie und Sozialhilfe im Amt für Soziales ist ermächtigt, für das

²⁵ Beschlossen wurde der Nachtrag XIII zum Geschäftsreglement des Stadtrats vom 2. Dezember 2004 (sRS 173.1) mit einer Anpassung von Art. 20bis Abs. 1 sowie Art. 32 Ziff. 3 lit. f.

²⁶ Geschäftsreglement des Stadtrats vom 2. Dezember 2004 (sRS 173.1) Art. 20bis Abs. 2.

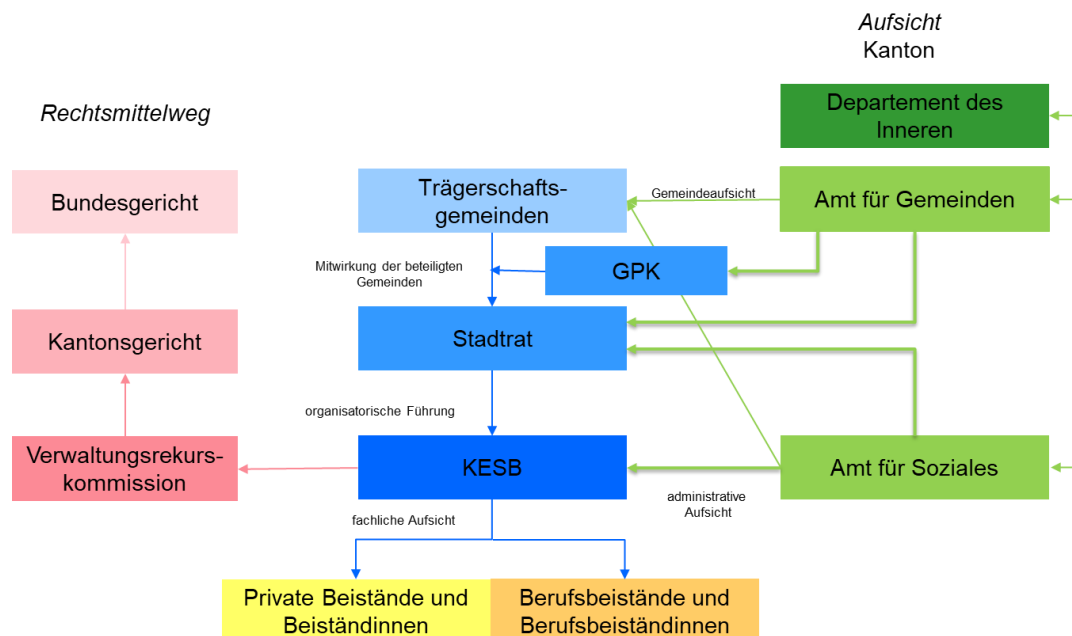
²⁷ Art. 441 Abs. 1 ZGB.

²⁸ Aufsichtskonzept zum Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton St.Gallen. Stand vom September 2015. Nachfolgend: «Aufsichtskonzept». Einsehbar unter: https://www.sg.ch/gesundheitssoziales/soziales/familie/kinde--und-erwachsenenschutz-kes/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Aufsichtskonzept%20zum%20Kindes-%20und%20Erwachsenenschutz%20im%20Kanton%20St.Gallen.pdf.

Departement des Innern als administrative Aufsichtsbehörde über die KESB zu handeln. Die Aufsichtsbehörde hat die Aufgabe, über die gesetzmässige Organisation der KESB zu wachen, diese bei der korrekten Rechtsanwendung zu unterstützen und eine einheitliche Entwicklung der Praxis der KESB zu fördern. U.a. wird periodisch, im Dreijahresrhythmus, durch die Aufsichtsbehörde eine Visitation der Behörden durchgeführt. Es werden dabei insbesondere die im Aufsichtskonzept beschriebenen Themen überprüft.

Gerade mit Blick auf die regelmässig grosse Tragweite der Entscheidungen der Behörde ist ein ausgebauter Rechtsschutz notwendig. Art. 450 Abs. 1 ZGB bestimmt: Gegen Entscheide der KESB kann Beschwerde beim zuständigen Gericht erhoben werden.²⁹

Die nachfolgende Darstellung zeigt die beteiligten Behörden und Organe und deren Aufsichtsfunktionen auf³⁰:



Nicht Teil des kantonalen Aufsichtskonzepts sind die Aufgaben der städtischen Finanzkontrolle sowie der parlamentarischen Geschäftsprüfungskommission.

²⁹ Zur Beschwerde befugt sind die am Verfahren beteiligten Personen, die der betroffenen Person nahestehenden Personen sowie Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben (Art. 450 Abs. 2 ZGB).

³⁰ Aufsichtskonzept, S. 4.

4 Die Berufsbeistandschaft

4.1 Organisationsformen der Berufsbeistandschaften

Die Organisation der Berufsbeistandschaften ist im Einzelnen nicht gesetzlich geregelt. Das kantonale Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht enthält dazu nur wenige Vorgaben.³¹ Entsprechend vielfältig sind die Organisationsformen auch im Kanton St.Gallen. Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände arbeiten zumeist in entsprechenden Fachorganisationen, z.B. Berufsbeistandschaften oder Abteilungen der Sozialen Dienste. Der Leitung dieser Organisationseinheiten obliegt die Verantwortung für das operative Management (Infrastruktur, Personalmanagement, Qualitätssicherung, Aufbau- und Ablauforganisation).

Die Organisation der Berufsbeistandschaften unterscheidet sich in den neun KESB-Regionen des Kantons St.Gallen stark voneinander, unabhängig davon liegt jedoch die Finanzierung und Verantwortung, genügend Beiständinnen und Beistände zur Verfügung zu stellen, immer bei den Gemeinden. Beispielsweise besteht im Sarganserland, in der Region Gossau und in Werdenberg durch einen gemeinsamen Standort und eine deckungsgleiche Trägerschaft von KESB und Berufsbeistandschaft eine grosse Nähe zur KESB. Im Sarganserland ist die Berufsbeistandschaft zudem dem KESB-Präsidium unterstellt. In den Regionen St.Gallen und dem Rheintal führen kommunale Dienste die Mandate. Im Rheintal sind dabei über eine vertragliche Zusammenarbeit zwischen mehreren Gemeinden zwei Berufsbeistandschaften tätig. Die nachfolgende Darstellung zeigt die verschiedenen Organisationsstrukturen der Berufsbeistandschaften in der Zusammenarbeit mit den neun KESB-Regionen des Kantons St.Gallen:

³¹ Das EG-KES regelt die Aufgaben der Beistandschaft in Art. 31 bis 33. Art. 31 Abs. 3 EG-KES bestimmt: «Die politischen Gemeinden sorgen dafür, dass genügend Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Verfügung stehen. »

KESB Region	Anzahl Politische Gemeinden	Organisation der Berufsbeistandschaft(en)
St.Gallen	5	Berufsbeistandschaften werden durch die kommunalen Sozialdienste der fünf Gemeinden geführt
Rorschach	10	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB
Rheintal	12	Zwei Berufsbeistandschaften mit unterschiedlichen überkommunalen Trägerschaften an zwei Standorten
Werdenberg	6	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB
Sarganserland	8	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB; Unterstellung der Berufsbeistandschaft unter das Präsidium der KESB
Linth	10	Zwei Berufsbeistandschaft mit überkommunaler Trägerschaft an zwei Standorten
Toggenburg	12	Zwei Berufsbeistandschaften mit unterschiedlichen überkommunalen Trägerschaften an zwei Standorten sowie eine Gemeinde mit eigener Berufsbeistandschaft
Wil-Uzwil	7	Eine Gemeinde gibt Berufsbeistandschaften an Externe, eine Gemeinde führt Berufsbeistandschaften selbst durch den kommunalen Sozialdienst, fünf Gemeinden nutzen Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie die KESB
Gossau	7	Eine Berufsbeistandschaft mit derselben überkommunalen Trägerschaft wie KESB; Unterstellung der Berufsbeistandschaft unter den Präsidenten der KESB

Im Auftrag des Amtes für Soziales wurde eine externe Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton St.Gallen durch die Firma Interface durchgeführt. Hierzu wurden in den Jahren 2015 und 2016 unterschiedliche qualitative und quantitative Methoden eingesetzt. Eingehend behandelt wurde auch die Zusammenarbeit zwischen KESB und den Berufsbeistandschaften. Diesem Aspekt wurde auch bei der schweizweiten Evaluation der organisatorischen Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts – ebenfalls durch Interface - besondere Beachtung geschenkt.

Als Schlussfolgerung zur Konzeption hält der Schlussbericht fest: «Hinsichtlich der Organisation der Berufsbeistandschaften ist eine organisatorische Verknüpfung mit der KESB als Schwäche im Hinblick auf die Unabhängigkeit zu sehen. Ansonsten sind sowohl bei Modellen mit einer Berufsbeistandschaft (und örtlicher Zusammenlegung mit der KESB) als auch bei Modellen mit mehreren kommunalen oder regionalen Berufsbeistandschaften Vorteile zu erkennen. Eine Organisation von Berufsbeistandschaft und KESB unter einem Dach trägt jedoch in jedem Fall dazu bei, den Austausch zwischen diesen Institutionen zu intensivieren».³² Die organisatorische Verknüpfung zwischen KESB und Berufsbeistand-

³² Schlussbericht Evaluation, S. 5.

schaft (wie im Sarganserland) erscheint als kritisch im Hinblick auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten von entscheidendem und ausführendem Organ insbesondere mit Blick auf die geforderte unabhängige fachliche Aufsicht der KESB über die Beiständinnen und Beistände.^{33, 34}

In einem Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz wurde eine Analyse der organisatorischen Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vorgenommen.³⁵ Im Rahmen dieser schweizweiten Evaluation befasste sich eine Fallstudie mit der KESB Sarganserland. «Die KESB Sarganserland wird von acht Gemeinden getragen und wurde in den bereits seit 1991 bestehenden Zweckverband «Soziale Dienste Sarganserland» integriert. [...] Die bereits vor 2013 ebenfalls im Zweckverband organisierte Amtsvormundschaft wurde (als Berufsbeistandschaft) neu der Leitung der KESB unterstellt. Die Behörde setzt sich damit heute aus dem Spruchkörper, einem KESB-Fachdienst, der Berufsbeistandschaft sowie einer gemeinsamen Kanzlei zusammen. [...] Abklärungen werden durch die Mitarbeitenden des Fachdienstes und die verfahrensleitenden Mitglieder des Spruchkörpers gemacht. Bei gemeinsamen Bearbeitungen bilden diese ein Tandem, welches in der Regel interdisziplinär zusammengesetzt wird. Mandate werden durch Berufsbeistände sowie durch von der KESB rekrutierte private Mandatsträger/-innen geführt. Als zentrale Schwäche der Organisation der KESB Sarganserland wird von den befragten Personen die Verknüpfung von KESB und Berufsbeistandschaft betrachtet. Nachteile dieser Organisationsform zeigen sich beispielsweise dann, wenn die KESB Massnahmen aufgrund einer daraus folgenden hohen Arbeitsbelastung der Berufsbeistandschaft nicht anordnet. Zudem führten die Überlastung der Berufsbeistandschaft und eine hohe Fluktuationsrate in der Vergangenheit dazu, dass Mitglieder der KESB operative Aufgaben übernommen haben, die eigentlich in der Verantwortung der Beiständinnen und Beistände liegen würden. Problematisch ist zudem, dass eine gemeinsame Kanzlei für die KESB und die Berufsbeistandschaft zuständig ist.»³⁶ Hinsichtlich der Organisation der Berufsbeistandschaften ist eine organisatorische Verknüpfung mit der KESB klar als Schwäche im Hinblick auf die fachliche Unabhängigkeit zu sehen.

4.2 Das Organisationsmodell der Berufsbeistandschaft St.Gallen

Die fünf Partnergemeinden der KESB Region St.Gallen bilden auf der Grundlage eines Vertrags eine regionalisierte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, belassen dabei aber das Beistandswesen in der jeweiligen kommunalen Verantwortung. Die beiden Abteilungen der Berufsbeistandschaft in der Stadt St.Gallen mit ihren rund 40 Mitarbeitenden sind Teil der Sozialen Dienste der Stadt St.Gallen. Unterstützt wird die Berufsbeistandschaft in den Bereichen Personelles, Finanzen, Informatik sowie Logistik durch die Abteilung Finanzen, Recht und Dienste (FRD). Es bestehen zudem Schnittstellen zu der Abteilung Sozialhilfe. Dienststellenleitung und Abteilungsleitungen bilden gemeinsam die Geschäftsleitung der Sozialen Dienste.

Im Rahmen der Strukturüberprüfung der KESB Region St.Gallen wurde auch die Frage der organisatorischen Eingliederung der Berufsbeistandschaft thematisiert. Mögliche Organisationsformen sind die

³³ Vgl. dazu Art. 33 EG-KES: Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde übt die fachliche Aufsicht über die Beiständinnen und Beistände aus. Sie erlässt Weisungen.

³⁴ Die Aufgabenteilung zwischen KESB und Beistandschaft ist vergleichbar mit einem Gericht sowie dem Straf- und Massnahmenvollzug.

³⁵ Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten. Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 5. April 2016.

³⁶ Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutz, S. 68 f.

Beibehaltung der heutigen Aufbauorganisation, die Schaffung einer eigenen Dienststelle Berufsbeistandschaft oder die Eingliederung der Berufsbeistandschaft in die KESB Region St.Gallen. Die Schaffung einer Dienststelle Berufsbeistandschaft ist mit Blick auf die Grösse der Organisation sowie ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung eine durchaus denkbare Option. Gegen diesen Schritt sprechen der Verlust von Synergiepotenzialen bei den Unterstützungsprozessen sowie die laufenden Anstrengungen, die betrieblichen Strukturen den aktuellen Anforderungen anzupassen sowie abteilungsübergreifende Prozesse weiter zu optimieren.

Als weitere Variante denkbar wäre die Integration der Berufsbeistandschaft in die KESB Region St.Gallen. Sowohl das vormalige als auch das heutige KESB-Präsidium sind der Überzeugung, dass die organisatorische Trennung zwischen KESB Region St.Gallen und der Berufsbeistandschaft eine überzeugende Lösung ist, wenn hinsichtlich der Haltung und qualitativer Standards ein Einvernehmen besteht. Durch die organisatorische Trennung wird insbesondere der Aufsichtstätigkeit der KESB sowie den unterschiedlichen Aufgaben von KESB als Justizbehörde und Beistandschaft als Vollzugsinstanz Rechnung getragen. Ein weiterer Aspekt bei der Beurteilung dieser Variante sind die erwähnten Ergebnisse der Fallstudie KESB Sarganserland.

4.3 Auftrag und Rolle der Beistandspersonen

Eine von der KESB beschlossene Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahme erzielt ihre Wirkung nur mit einer guten Umsetzung. Dazu sind bei den Berufsbeistandschaften fachliche Kompetenzen, aber auch genügend personelle Ressourcen erforderlich. Die Berufsbeistände und Berufsbeiständinnen werden – wie auch die privaten Beistandspersonen – von der KESB eingesetzt; welche die fachliche Aufsicht ausübt. Bevor eine Beistandsperson eingesetzt wird, klärt die Behörde in der Regel aufgrund einer Gefährdungsmeldung ab, ob eine potentiell schutzbedürftige Person einer behördlichen Massnahme bedarf. Diese Abklärungen erfolgen je nach Modell durch die Behördenmitglieder selbst, oder aber sie werden an interne oder externe Abklärungsstellen bzw. -dienste delegiert. Die Abklärungstätigkeit verbleibt jedoch eine behördliche. Die Behördentätigkeit orientiert sich am Verfahrensrecht. Es geht darum, mittels einer Abklärung die notwendigen und relevanten Informationen – möglichst rasch – einer Entscheidung zuführen zu können. Kommt die Behörde zum Schluss, dass eine Unterstützung in Form einer Beistandschaft notwendig ist, so wird diese errichtet und eine Beistandsperson eingesetzt. Mit der Anordnung einer behördlichen Massnahme beschränkt sich die Behördenaufgabe im Weiteren auf die Aufsichts-, Änderungs- oder /und Mitwirkungsfunktion.

Im Grundsatz sind die Beistandspersonen Auftragsnehmende der KESB – sie haben den Auftrag der Behörde auszuführen. Die KESB wiederum kontrolliert die Ausführung des Auftrags im Rahmen ihrer fachlichen Aufsicht. Die konkreten Aufgaben der Beistandsperson werden im Ernennungsbeschluss massgeschneidert auf die individuelle Situation der verbeiständeten Person umschrieben. Der Beistand oder die Beiständin hat bei der Erfüllung der Aufgaben die gleiche Sorgfaltspflicht wie eine beauftragte Person nach den Bestimmungen des Obligationenrechts.³⁷ Bei berufsmässiger Ausübung der Tätigkeit wird gemäss Bundesgericht ein höherer Sorgfaltsmassstab angewendet.³⁸ In der Regel werden der Beistandsperson durch die KESB nicht konkrete Aufgaben, sondern Aufgabenbereiche übertragen: Die Erwachsenenschutzbehörde umschreibt die Aufgabenbereiche der Beistandschaft

³⁷ Art. 413 Abs. 1 ZGB. Abs. 2 dieser Bestimmung statuiert die Verschwiegenheitspflicht der Beistandsperson, soweit dieser nicht überwiegende Interessen entgegenstehen.

³⁸ BGE 115 II 62 E. 3a.

entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person. Die Aufgabenbereiche betreffen die Personensorge, die Vermögenssorge oder den Rechtsverkehr.³⁹

Die operative Konkretisierung des Auftrags obliegt der Beistandsperson. Dabei sind vorab das Wohl und die möglichst hohe Selbstbestimmung der betroffenen Person sowie weitere Standards beizuziehen. Zum Aufgabenbereich der Beistandsperson kann es jedoch auch gehören, gegen den Entscheid der Behörde vorzugehen oder den Entscheid der KESB abändern⁴⁰ zu lassen. Bei der Ausübung der Fallarbeit im Rahmen des von der KESB übertragenen Mandats muss immer den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen werden.

Für die Arbeit von Beistandspersonen ist zentral, dass die ihnen anvertrauten schutzbedürftigen Personen in Bezug auf ihre Ressourcen und Kompetenzen gestärkt werden, aber Gefährdungen erkannt und zum Schutz der verbeiständeten Personen gehandelt werden kann. Es geht also um eine primär sozialarbeiterische Tätigkeit, insbesondere um persönliche und finanzielle Ressourcenerschliessung, Verhaltensänderung, Wissen im Umgang mit Personen mit unterschiedlichen Schwächezuständen, Beziehungsarbeit, Bewusstseinsbildung etc. - immer unter Wahrung der Würde und des Wohls der betroffenen Person. Beistandspersonen müssen fähig sein, Vertrauensverhältnisse aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Die Arbeit der Beistandspersonen stellt hohe Anforderungen an die Methode sowie Sozial- und Selbstkompetenz, um die lebenspraktische bzw. psychosoziale Arbeit im gesetzlichen Kontext überzeugend wahrnehmen zu können.

4.4 Die Ernennung der Beistandspersonen

Die Postulanten gehen davon aus, dass die KESB Region St.Gallen gegenüber der Berufsbeistandschaft⁴¹ Antrag stellen muss, «um eine Beistandschaft für einen Fall zu bekommen, obwohl die fall-spezifischen Details nicht gegenüber den SDS kommuniziert werden dürfen.» Tatsächlich handelt es sich bei der Nennung einer Beistandsperson durch die Berufsbeistandschaft an die KESB Region St.Gallen um einen Vorschlag. Die Mandaterteilung erfolgt auf der Grundlage von Art. 400 ZGB. Die KESB Region St.Gallen setzt die Beiständinnen und Beistände ein und übt die fachliche Aufsicht über diese aus. Der Entscheid der KESB Region St.Gallen umfasst sowohl die Ernennung der Beistandsperson als auch die Formulierung des Auftrags. Die KESB Region St.Gallen sorgt daneben für die Instruktion und die Kontrolle der Tätigkeiten der Mandatstragenden, insbesondere im Rahmen der periodischen Berichterstattungen, und ist gegenüber den Beistandspersonen weisungsbefugt.

³⁹ Art. 391 Abs. 1 und Abs. 2 ZGB.

⁴⁰ Vgl. Art. 414 ZGB.

⁴¹ Im Postulatstext heisst es diesbezüglich: «Im System der Stadt St.Gallen muss jedoch die KESB gegenüber den SDS einen Antrag stellen, um eine Beistandschaft für einen Fall zu bekommen, obwohl die fallspezifischen Details nicht gegenüber den SDS kommuniziert werden dürfen.» Weil die Berufsbeistandschaft Teil der Sozialen Dienste ist, ist nicht ganz klar, was von den Postulanten gemeint ist. Richtig ist, dass die KESB Region St.Gallen gegenüber der Abteilungsleitung der Berufsbeistandschaft den entsprechenden Sachverhalt skizziert, eine Beurteilung vornimmt sowie ein Kompetenzprofil der passenden Beistandsperson darlegt.

4.5 Aufsicht über die Beistandspersonen

Die Aufsichtsfunktion der KESB gegenüber den Beistandspersonen ist ein bedeutsamer struktureller Aspekt. Verschiedene Bestimmungen im ZGB haben die fachliche Aufsicht der KESB gegenüber der Berufsbeistandschaft zum Inhalt:

- Art. 410 ZGB: Der Beistand oder die Beiständin führt Rechnung über Einkommen und Vermögen der verbeiständeten Person und legt sie der Erwachsenenschutzbehörde in den von ihr angesetzten Zeitabständen, mindestens aber alle zwei Jahre, zur Genehmigung vor.
- Art. 415 Abs. 1 ZGB: Die Erwachsenenschutzbehörde prüft die Rechnung und erteilt oder verweigert die Genehmigung; wenn nötig, verlangt sie eine Berichtigung.
- Art. 411 ZGB: Der Beistand oder die Beiständin erstattet der Erwachsenenschutzbehörde so oft wie nötig, mindestens aber alle zwei Jahre, einen Bericht über die Lage der betroffenen Person und die Ausübung der Beistandschaft.
- Art. 415 Abs. 2 ZGB: Sie [die KESB] prüft den Bericht und verlangt, wenn nötig, dessen Ergänzung.
- Art. 414 ZGB: Der Beistand oder die Beiständin informiert die Erwachsenenschutzbehörde unverzüglich über Umstände, die eine Änderung der Massnahme erfordern oder eine Aufhebung der Beistandschaft ermöglichen.
- Art. 415 Abs. 3 ZGB: Sie [die KESB] trifft nötigenfalls Massnahmen, die zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person angezeigt sind.

Diese aufsichtsrechtlichen Bestimmungen im Bundesrecht machen deutlich, dass die organisatorische Unterstellung der Berufsbeistandschaft unter die KESB problematisch ist. Folgerichtig ist die im EG-KES stipulierte Unvereinbarkeit von Mitarbeitenden einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und einer Beistandschaft: «Mitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde werden nicht als Beiständin oder Beistand ernannt.»⁴²

5 Fazit

Die Unabhängigkeit der KESB Region St.Gallen wie auch der Berufsbeistandschaft ist gewährleistet: Die KESB entscheidet ohne Einflussnahme durch die Trägerschaft. Die behördlichen Massnahmen dienen einzig dem Wohl und dem Schutz hilfsbedürftiger Personen. Die rechtmässige Aufgabenerfüllung durch die KESB wird durch ein engmaschiges Aufsichtskonzept gewährleistet. Die KESB Region St.Gallen wiederum übt die fachliche Aufsicht über die Beistandspersonen aus, die sie auch ernennt, mit der Mandatsführung beauftragt sowie instruiert. Dieses Zusammenwirken von KESB und Berufsbeistandschaft in den jeweiligen Rollen ist für die Erreichung eines überzeugenden Kindes- und Erwachsenenschutzes von zentraler Bedeutung.

Die geltenden Strukturen der KESB Region St.Gallen sowie der kommunalen Berufsbeistandschaften sind rechtlich korrekt und gewährleisten eine fachlich angemessene Aufgabenerfüllung im Kindes- und Erwachsenenschutz. Angezeigt ist in jedem Fall, dass sowohl die KESB Region St.Gallen als auch die jeweiligen kommunalen Berufsbeistandschaften gut organisiert, fachlich kompetent und ausreichend dotiert sind.

⁴² Art. 31 Abs. 2 EG-KES.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:

- Postulat vom 12. Dezember 2017